

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

ÉVOLUTION
DE
L'IDÉE DE RESPONSABILITÉ
EN
CAS DE TROUBLE OU D'ÉMEUTE

PAR
HENRI VANNEROY

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mercredi 20 Février 1907, à 1 heure

Président : M. ALGLAVE, professeur
Suffragants { *MM. CHÉNON, professeur*
HITIER, chargé de cours

PARIS (5^e)
V. GIARD & E. BRIÈRE
LIBRAIRES-ÉDITEURS
16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER
—
1907

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

ÉVOLUTION
DE
L'IDÉE DE RESPONSABILITÉ
EN
CAS DE TROUBLE OU D'ÉMEUTE

HENRI VANNERROY

Présentée et soutenue le Mercredi 20 Février 1907, à 1 heure

Suffragants { MM. CHÉNON, professeur
HITIER, chargé de cours



V. GIARD & E. BRIÈRE

16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

1907



Digitized by the Internet Archive
in 2026

ÉVOLUTION

DE

L'IDÉE DE RESPONSABILITÉ

EN CAS DE TROUBLE OU D'ÉMEUTE

INTRODUCTION

L'idée de responsabilité comporte un certain nombre d'éléments et d'applications, dont il importe de faire ici une analyse rapide, en vue de poser bien nettement la question qui va faire l'objet de cette étude.

La responsabilité suppose essentiellement un fait, commis sans droit, ayant causé préjudice à autrui. Suivant sa nature, ce fait peut porter atteinte à l'intérêt général ou léser un intérêt particulier. Dans le premier cas, nous nous trouverons en face d'une responsabilité spéciale qu'il appartiendra à l'Etat de mettre en jeu, qui aboutira le plus souvent à l'application d'une peine et que pour cette raison on appellera pénale. Dans le second cas, quand le préjudice n'atteindra que des

intérêts particuliers, il appartiendra à la victime de justifier du dommage subi et d'en poursuivre la réparation. Celle-ci consistera dans l'attribution à la victime d'une certaine somme fournie par l'auteur et représentant l'équivalent du bien dont le dommage l'a privée. Nous nous trouvons ici en face de la responsabilité civile. Nous avons à peine besoin de dire qu'il ne s'agira ici que de cette dernière, envisagée, non pas dans sa théorie générale, mais dans une de ses applications particulières. Ce qui la caractérise, c'est la personne de l'auteur du fait ayant causé un dommage, celle sur qui pèse l'obligation de réparer.

Le plus souvent, un dommage a pour auteur un particulier ayant agi isolément. Dans ce cas, on applique le principe admis par les législations modernes et qui constitue, en cette matière, le droit commun : « Qui-conque porte préjudice à autrui est tenu de le réparer ». Sur ce point, pas de difficultés. On remarquera toutefois que l'application de cette règle suppose que l'auteur du préjudice est connu ou susceptible de l'être. Or, il est des cas, dans lesquels la connaissance, l'identification, s'il nous est permis de parler ainsi, de l'auteur du fait dommageable est impossible ou tout au moins fort difficile et par conséquent peu probable.

Il en est ainsi notamment quand les faits donnant lieu à réparation auront été causés par des attroupements ou des rassemblements. Les dommages ayant été causés par des groupes, il est impossible d'en déter-

miner individuellement les auteurs et par suite de faire peser sur eux la responsabilité.

Nous allons voir comment s'est posée la question aux diverses époques et les solutions qu'elle a reçues. Nous nous abstiendrons de faire le commentaire ou la critique purement juridique des textes que nous aurons à examiner. Ce travail a été fait bien des fois et avec une autorité à laquelle nous ne saurions prétendre. Nous nous proposons donc d'étudier, du dehors si nous pouvons ainsi parler, sous l'influence de quels faits et de quelles idées à évolué, en particulier au siècle dernier, la notion de responsabilité en cas de troubles ou d'émeutes.

Nous laisserons de côté, systématiquement, la discussion proprement juridique et théorique de la question de la responsabilité de l'Etat. Nous nous abstiendrons d'examiner les raisons qui militent pour ou contre, nous nous en tiendrons encore une fois à l'exposé de l'évolution de l'idée de responsabilité de l'Etat. Cette manière d'envisager la question correspond d'ailleurs plus exactement que l'autre au cadre des études que nous avons choisies, au doctorat politique et économique.

Dans ce but, nous diviserons notre travail en trois parties, correspondant à trois périodes différentes pendant lesquelles ont été adoptées ou se sont développées trois solutions différentes. La première consacrée à la période pendant laquelle les individus, les habitants du

territoire où se sont produit les désordres sont déclarés responsables. Dans un premier chapitre, nous dirons quelques mots de la solution admise avant la Révolution ; dans un second, nous exposerons celle adoptée par la Révolution jusqu'à la très importante loi du 10 vendémiaire an IV. Un troisième chapitre sera consacré à cette loi et divisé en deux sections : dans l'une nous passerons en revue les circonstances dans lesquelles elle intervint ; dans l'autre, nous ferons l'analyse de la loi ; un quatrième chapitre contiendra les critiques qu'elle soulève.

Dans la deuxième période, c'est la commune qui est responsable et non plus les habitants. Le premier chapitre, consacré à la période antérieure à la loi qui a établi cette solution, montrera comment on y est arrivé. Un second contiendra la critique de cette solution. Nous y noterons l'apparition d'un principe nouveau qui sera admis, désormais, de plus en plus comme base de la responsabilité en cas d'attroupements ou de rassemblements. Enfin, nous terminerons cette partie en indiquant les conditions dans lesquelles la loi fût votée et en en faisant l'analyse.

La troisième partie sera consacrée à étudier, dans l'application de la loi de 1884, le développement du principe nouveau apparu à la période précédente. Ce développement, nous le chercherons dans la manière dont la jurisprudence et le législateur ont appliqué certaines dispositions de la loi, inconciliables avec ce

principe et à chacune desquelles nous consacrerons un paragraphe distinct. Nous serons ainsi amenés à étudier les tentatives faites auprès du législateur pour supprimer au moins l'une de ces applications. Et enfin dans un dernier chapitre, nous résumerons, nous grouperons toutes les propositions qui se sont fait jour, en vue de substituer, dans l'hypothèse qui fait l'objet de ce travail, comme fondement de la responsabilité à l'idée de faute, celle de solidarité, en demandant enfin à l'Etat de garantir les victimes contre les dommages causés par des attroupements ou rassemblements.

Nous tenons avant d'aborder la première partie de notre sujet, à nous expliquer sur les termes du titre que nous avons adopté. En effet, en cette matière, les expressions « dommages causés par des attroupements ou rassemblements », empruntés à la loi de Vendémiaire, reproduits par la loi municipale, sont pour ainsi dire classiques. Si nous leur avons substitué ceux de « troubles ou d'émeutes » c'est uniquement parce que ce sont ceux que le Sénat, saisi d'un projet de modification de l'art. 108 de la loi du 5 avril 1884, paraît avoir adoptés, tant dans sa Commission que dans la discussion publique.

PREMIÈRE PARTIE

RESPONSABILITÉ DES HABITANTS.

CHAPITRE PREMIER

PÉRIODE ANTÉRIEURE A LA RÉVOLUTION

Nous citerons seulement, après les auteurs (1) qui ont traité cette question, comme une très ancienne application de la responsabilité dans les cas qui nous préoccupent, une loi égyptienne qui mettait à la charge de la ville les obsèques de tout individu tué sur son territoire.

A Rome on trouve des cas de répression pour atten-

(1) Léon Choppart, « La Responsabilité des Communes en Droit romain et en Droit français, *Thèse*, Paris, 1874. — Spire « Etude historique et juridique de la responsabilité des communes en cas d'attroupements ». *Thèse*, Paris, 1895.

tat, trahison ou insurrection, comme celui de Capoue, qui, ayant trahi l'alliance romaine, perdit sa constitution, vit ses principaux habitants exécutés « et fût réduite à n'être plus qu'un lieu habité ». Mais il s'agit là certainement d'un fait politique, entraînant une responsabilité d'un ordre spécial et non la mise en jeu d'une responsabilité civile ou pénale. En ce qui concerne cette dernière, les auteurs qui ont étudié la question ne se prononcent pas. C'est ainsi que M. Choppart (1) déclare que les textes « ne sont pas décisifs » qu'« ils sont insuffisants pour établir que les municipes romains sont responsables du dommage causé par leurs habitants ».

Nous ne ferons qu'indiquer le capitulaire de Clotaire II, en l'an 595, qui faisait une obligation aux habitants du groupe appelé centénie de faire des rondes, rechercher les voleurs et mettait à leur charge la réparation des vols et des rapines commis sur leur territoire.

A une époque plus rapprochée de nous, l'Ordonnance de Blois enjoint à tous « les hauts justiciers et leurs officiers des lieux où se commettent meurtres et voleries, ensemble aux habitants des plus prochains villages de poursuivre en toute diligence incontinent qu'ils auront connaissance des malfaiteurs pour les appréhender et constituer prisonniers si faire se peut, le tout sous peine

(1) *Loc. cit.*, p. 10 et suiv.

aux dits hauts justiciers de perdre les droits de leur justice, à leurs officiers de leurs états et aux habitants des dits villages de grosses amendes applicables moitié à nous, moitié aux excédés ou à leurs héritiers. » Ce texte établit une obligation pour un certain nombre de personnes de concourir à la répression des « meurtres et voleries » sous peine d'amende dont une partie seulement est applicable aux victimes ou à leurs héritiers. Outre qu'il établit une responsabilité pénale, une amende dont le chiffre est fixé sans tenir compte du préjudice, on remarquera que malgré qu'il soit reproduit par plusieurs des auteurs qui ont étudié notre matière, il paraît n'avoir avec notre question qu'un rapport assez lointain. En effet, si, en mettant une certaine responsabilité à la charge des habitants, il se rattache au point de vue qui nous occupe, nulle part il ne vise spécialement les dommages causés par des attroupements et rassemblements.

Il en est de même de cet arrêt du Parlement de Bretagne du 10 décembre 1736, d'après lequel « les habitants des villages voisins des landes, gallois ou terrains vagues, où les fossés auront été démolis ou les arbres coupés, demeureront civilement responsables solidairement, des dommages-intérêts résultant de la démolition des fossés ou abatis de bois en cas qu'ils ne dénoncent pas les complices (1). »

(1) Cité comme le précédent par Spire, *loc. cit.*, p. 12 et 19.

Ici, nous nous trouvons à coup sûr, en face d'une responsabilité civile ; mais si elle suppose, comme celle résultant d'attroupements ou de rassemblements, que les auteurs des faits ainsi réprimés sont inconnus, elle ne s'applique pas spécialement aux cas où ces faits ont pour auteurs plusieurs individus.

A notre avis, on n'est complètement dans notre hypothèse, pour cette période, que dans les cas ci-après, que nous nous contentons d'indiquer.

Guillaume Le Conquérant (1086), avait établi après l'introduction des Normands en Angleterre, que tous les habitants anglais du district seraient responsables du meurtre d'un normand qu'il eût pour auteurs des individus ou des collectivités.

M. Spire rapporte également (1) que Raymond Bérenger, comte de Provence, aurait infligé aux habitants du lieu où s'est produit un délit ayant un seul ou plusieurs auteurs, une pénalité pécuniaire répartie entre eux par tête.

Signalons enfin le titre XXI, de l'Ordonnance criminelle de 1670, consacré à la manière de faire le procès aux communautés des villes, bourgs, villages et compagnies, dans les cas où des délits ont été commis par attroupements prémédités et précédés de délibérations de l'assemblée des habitants, ou encore dans les cas où des actes de rébellion, de révolte, de guerre ont été

(1) *Loc. cit.*, p. 11.

commis par les villes, bourgs ou communautés contre le souverain. Chacun des habitants est responsable en raison de sa participation aux délibérations ou à la rébellion. Cette responsabilité, qui est spéciale au cas prévu par l'Ordonnance, entraîne condamnation à des dommages-intérêts, et comporte en outre « des amendes envers le souverain, privation de privilèges (1) et quelque autre punition qui marque publiquement la peine encourue ». C'est dire, que la responsabilité était à la fois civile et pénale.

Tel est le point de départ, telles sont les premières manifestations ou applications de la responsabilité dans le cas qui fait l'objet de cette étude. Pour dégager et faire apparaître l'évolution de l'idée, à notre point de vue spécial, il importe de bien préciser la notion d'où procèdent les dispositions que nous venons de rappeler brièvement.

On remarquera tout d'abord, que la responsabilité est mise à la charge des habitants, non seulement quand le délit a été collectif, mais encore quand il a été individuel, du moment où les auteurs n'en sont pas connus ; qu'il en est ainsi non seulement de la responsabilité civile, mais même de la responsabilité pénale ; qu'elle se présente enfin toujours sous ces deux formes. De ces constatations, il nous semble résulter que le but poursuivi par les auteurs de ces dispositions, n'est pas le

(1) V. dans Spire, p. 11, en note, l'énumération de villes privées de leurs privilèges à la suite de révolte ou rébellion.

moins du monde le souci de la réparation du préjudice causé ; nous croyons que ce serait se méprendre de voir à la base de ces prescriptions, comme on l'a dit (1), la mise en pratique d'une idée de solidarité naturelle et inévitable. Ce ne paraît pas être davantage une idée de justice, une préoccupation de ne pas laisser sans réparation un dommage causé aux membres du groupe, qui inspire ces décisions ; nous en verrions la preuve dans ce fait que la responsabilité pénale paraît toujours dominer, avoir le pas sur la responsabilité civile ; celle-ci ne paraît que l'accessoire de la première. C'est, d'ailleurs, bien conforme à l'évolution constante de l'idée de responsabilité. Les législations primitives procèdent toujours ainsi, témoin la *Loi Ploetoria*, qui, pour protéger le pubère mineur de 25 ans, établit un *crimen publicum* contre celui qui aura usé de dol envers lui pour l'amener à contracter, sans frapper de nullité l'acte délictueux ; témoin l'évolution tout entière des délits privés telle du moins que l'expliquent la majorité des auteurs (2).

Les solutions que nous venons d'indiquer procèdent donc, selon nous, du même état d'esprit que la *lex Ploetoria* : leurs auteurs visent non pas à réparer des délits, à indemniser les victimes de dommages, mais à empêcher que ces délits soient commis, leurs auteurs devant être retenus par la crainte d'être punis soit dans

(1) Vel. Durand, « De la responsabilité des Communes en cas de dommages causés par des attroupements ou rassemblements », *Thèse*, Paris, 1902, p. 5.

(2) Girard, *Manuel de Droit Romain*, p. 390.

leur personne soit dans leurs biens, s'ils prennent part aux actes générateurs de ces délits.

Nous serions tentés de dire que ces dispositions constituent la forme première, au point de vue que nous étudions, de la police. Car, non seulement, on cherche par ces menaces à empêcher les habitants d'un territoire donné de commettre ces délits, mais on tend à les contraindre à les réprimer eux-mêmes, soit en y collaborant personnellement, soit en dénonçant les auteurs. Ne sont-ce pas là tous les caractères de la police, et toutes ses attributions : prévenir tous faits délictuels en intimidant, les réprimer en recherchant les coupables.

L'idée dominante d'où procède, à cette époque, ce que nous avons, avec les auteurs, désigné sous le nom de responsabilité, est de suppléer à un organisme inconnu encore, inexistant : la police. Le but est de garantir la paix publique, qui constitue toujours, pour tout gouvernement, non seulement le devoir le plus impérieux et le plus difficile à remplir, mais une nécessité inéluctable.

Les dispositions que nous avons reproduites sont donc à elles seules toute la police des époques où elles ont été prises. Police rudimentaire sans doute, nous ne faisons aucune difficulté de le reconnaître, police inefficace, impropre à réaliser le but poursuivi, mais cela ce seront les événements, l'expérience qui le démontreront, qui imposeront la substitution de mesures préventives, seules efficaces, aux mesures répressives, en tous cas la combinaison des unes et des autres.

Quant au souci, à la préoccupation de réparer le dommage causé à un membre du groupe soit dans sa personne, soit dans ses biens, elle n'apparaît, avons-nous dit, que comme accessoire secondaire, comme venant compléter la peine dont sont menacés les auteurs des faits incriminés. Le groupe dont ils font partie est plutôt un état de fait sans conséquences juridiques, qu'un état de droit engendrant au profit et à la charge de chacun de ses membres des droits et des obligations. Cet état de fait, on vise à le maintenir : c'est le but des dispositions rapportées. Mais on n'en attend, pour le moment, rien de plus. Il n'a pas à garantir ses membres contre tel ou tel risque. La notion de justice n'est d'ailleurs pas, pour cela, suffisamment développée et le groupe pas suffisamment compact, organisé pour assumer de pareilles charges. Il n'existe pas juridiquement, il n'est pas une entité distincte des membres qui le composent. Il constitue seulement une juxtaposition de ceux-ci, que l'on vise à maintenir sans songer à en accroître les effets, qui ne crée entre eux que de rares obligations, celle par exemple résultant des textes précités mais à propos desquelles les membres du groupe ne sont, comme on l'a vu, considérés qu'individuellement. Il n'y a pas d'unité administrative, d'organisme distinct des habitants et ayant sur eux une autorité identique par sa nature à celle de l'Etat ; il n'y a que des intérêts privés de groupe, mais non des intérêts généraux et publics. Cette manière de voir est justifiée

par les franchises, privilèges et libertés municipales dontbénéficiaientles villes. C'estainsiqu'on a pu dire(1): « qui dit privilège, dit essentiellement chose privée, droit privatif appartenant à des particuliers vis-à-vis de la puissance publique, en d'autres termes, droit existant principalement dans l'intérêt privé, et non service public géré dans l'intérêt général ».

Quand par hasard les villes présentent une organisation moins rudimentaire, avec des maires, des échevins, un corps de ville, c'est toujours une association privée qu'elles représentent, exceptionnellement chargées et par délégation de pouvoirs de police.

Quant aux campagnes, les communautés d'habitants n'avaient que la charge de gérer les biens. Et si, par hasard, le syndic exerçait extraordinairement, comme représentant de la communauté, les pouvoirs de police, ce n'était qu'en vertu d'une délégation et non en vertu d'un pouvoir propre, comme auxiliaire de la police générale et sous la direction de l'Intendant. Tel est le point de départ.

Au fur et à mesure que ces notions, cette conception de l'organisation de la police, de la personnalité de la commune et du rôle de l'Etat en général vont se modifier, il va en résulter une conception et une organisation différentes de la responsabilité en cas d'attroupements ou de rassemblements.

(1) Michoud, *De la responsabilité des Communes*, p. 12.

CHAPITRE II

PENDANT LA RÉVOLUTION JUSQU'À LA LOI
DU 10 VENDÉMAIRE AN IV

Survient la Révolution. Le bouillonnement des esprits, des idées se répercute dans les actes et dans les faits. Les habitants des moindres villages qui jusqu'alors vivaient paisiblement, résignés, penchés sur leur dur labeur journalier, se redressent, s'agitent, inquiets et comme secoués d'un tressaillement inédit. Ils examinent ce qui est, en font la critique, le comparent à des notions abstraites de justice idéale et d'égalité parfaite. Mais, poussés subitement comme par une puissance inconnue, ils s'emploient, même par la force, même par la violence, à réaliser un état meilleur créé par leur imagination. Chaque tentative porte atteinte à des situations acquises, que leurs bénéficiaires défendent. Ces résistances décuplent l'ardeur des novateurs ; les partisans d'un ordre nouveau s'entendent, se groupent, en vue d'une action commune ; il en est de

même des défenseurs de l'ordre établi. Et de cet état de choses, il va résulter que, d'exceptionnels qu'ils étaient dans la période que nous avons examinée, les faits délictuels que nous étudions vont devenir journaliers. Si, à cela, on ajoute que le désordre appelle et engendre le désordre, que des âmes faibles qui, en toute autre circonstance, auraient été maintenues dans la règle et le devoir, ne savent plus résister à leurs penchants et sont entraînées par l'espoir de l'impunité, si, disons-nous, on ajoute toutes ces causes de troubles, on comprendra aisément pourquoi, dès le début de la Révolution, les dispositions abondent concernant les dommages ayant pour auteurs des collectivités.

Dès 1789, le décret des 10-14 août, « sur le rétablissement de l'ordre et de la tranquillité dans le Royaume » porte dans son exposé des motifs : « Considérant que l'union de toutes les forces, l'influence de tous les pouvoirs, l'action de tous les moyens et le zèle de tous les bons citoyens doivent concourir à réprimer de pareils désordres ».

Le maintien et le rétablissement de l'ordre ne sont pas plus qu'à l'époque précédente considérés comme la fonction exclusive de l'Etat ; ce n'est pas pour lui une attribution qu'il exercera seul et régulièrement, il continue à ne les concevoir comme susceptibles d'être obtenus qu'avec le concours de ceux qui doivent en bénéficier. La division des tâches ne s'est pas encore réalisée sur ce point ; la fonction de l'Etat ne va

pas jusqu'à assumer seul le maintien de l'ordre.

Le texte du projet de la loi des 23-26 février 1790, portait dans son article 4 : « Tous les citoyens devant concourir au rétablissement de l'ordre public troublé et s'employer à calmer des mouvements séditieux, toute la Commune sera responsable des deux tiers de la restitution des sommes enlevées au Trésor Public et des dommages-intérêts qui seront adjugés, aux personnes lésées ; et pour frayer à ce dédommagement ou à cette restitution il sera fait un rôle d'imposition sur tous les citoyens actifs de la Commune, au marc la livre de leur contribution à l'impôt direct ». Art. 5, « Lorsqu'il aura été commis quelque dommage par un attroupement, la Commune en répondra si elle a été requise et si elle a pu l'empêcher, sauf le recours contre les auteurs de l'attroupement. »

Le décret des 2-3 juin 1790 « enjoint à tous les honnêtes gens de dénoncer aux municipalités, aux administrations de département, à l'Assemblée nationale, ceux qui séduisent, trompent et soulèvent le peuple ».

L'art. 11 déclare, « tous les citoyens tenus d'empêcher les violences », et décide que « tous les citoyens de chaque commune qui auraient pu empêcher les dommages causés par les violences en demeurent responsables aux termes de l'art. 5 du décret du 23 février dernier ».

Même langage dans le décret des 26-27 juillet, 3 août 1791, art. 1^{er} « Tous les citoyens inscrits ou non sur le

rôle de la garde nationale sont tenus par leur serment civique de prêter secours à la gendarmerie nationale, à la garde soldée des villes et à tout fonctionnaire public aussitôt que les mots « force à la loi », auront été prononcés et sans qu'il soit besoin d'autre réquisition ».

Le maintien de l'ordre est de plus en plus difficile. Les premiers éléments de la police organisée apparaissent, mais ils sont encore insuffisants, soit en raison de leur recrutement, soit en raison de la gravité des désordres. Le concours, la collaboration des habitants, des particuliers continue à être nécessaire. Il y a d'ailleurs d'autres raisons, d'ordre général, qui font obstacle à l'organisation et à l'efficacité de la police. La Constituante, se défie du roi, et de crainte qu'il s'en serve contre elle, elle refuse de mettre à sa disposition la force publique. Seules les municipalités, qui sont des corps élus, ont le droit de la requérir et de proclamer la loi martiale. La force publique comprend les gardes nationales et les armées de terre et de mer, que le roi ne peut employer que contre les ennemis du dehors ; en cas de troubles à l'intérieur, la requisition « en est aux mains des officiers civils ». Mais ces gardes nationales ne forment ni un corps militaire, ni une institution dans l'Etat, ce sont les citoyens eux-mêmes appelés au service de la force publique (1).

(1) Constitution du 3 septembre 1791. Titre IV, art. 3 et 4.

« Les citoyens (1) ne pourront jamais se former ni agir comme gardes nationales qu'en vertu d'une réquisition ou d'une autorisation légale. »

Si ces forces ne sont pas suffisantes « tout citoyen est tenu de prêter main forte pour saisir et livrer aux officiers de police quiconque violera le respect dû à la loi ou aux fonctionnaires (2) ».

La loi du 11 août — 30 septembre 1792 charge spécialement les Communes de la police de sûreté générale; celle-ci n'est plus seulement répressive et d'intérêt local, elle devient un moyen de prévenir les crimes contre la sûreté soit intérieure, soit extérieure de l'Etat.

« Tous ceux, porte l'art. 2, qui auront connaissance d'un délit de cette qualité seront tenus d'en donner avis sur le champ à la municipalité ».

Art. 8 « Tout dépositaire de la force publique et même tout citoyen actif pourra conduire devant la municipalité un homme fortement soupçonné d'être coupable d'un délit contre la sûreté générale sauf sa responsabilité... »

Mêmes prescriptions édictées dans des termes identiques, pour un cas spécial, par le décret du 7 thermidor an III, art. 19 :

« Les officiers municipaux et de police, les habitants (qui sont toujours leurs auxiliaires naturels et néces-

(1) Décret 10-14 août 1789, art. 1^{er}.

(2) Loi des 26-27 juillet, 3 août 1791.

saires) des lieux où se tiennent les foires et marchés sont spécialement chargés d'y maintenir l'ordre et la liberté du commerce, à peine, en cas de troubles, de suppression des marchés et de demeurer personnellement responsables des événements dans le cas où il serait constaté qu'ils n'ont pas fait tout ce qui serait en leur pouvoir pour prévenir et arrêter le désordre ».

On remarquera que les habitants ont la même obligation et la même responsabilité que les officiers municipaux et de police. Celle-ci s'organise bien en un service distinct, mais lentement et elle garde toujours le caractère qu'elle présentait dans la période précédente.

Citons enfin la loi du 16 prairial an III, dans ses art. 1 et 6 :

Art. 1. « Lorsqu'il sera commis des pillages de grains, farines, de subsistances sur le territoire d'une commune, la municipalité qui n'aura pas prévenu ou dissipé les attroupements et tous les habitants de la Commune qui n'auront pas dénoncé les auteurs, fauteurs ou complices seront *solidairement responsables* de la restitution des objets pillés, ainsi que des dommages-intérêts dus aux propriétaires et de l'amende envers la République ».

Cependant, le fait paraît plus sévèrement apprécié et plus rigoureusement puni quand les coupables sont les officiers municipaux ; ceux-ci paraissent, à ce point de vue, avoir des devoirs plus étroits que les habitants, qui ne sont revêtus d'aucune fonction.

Art. 6. « Dans le cas où la municipalité n'aura pas dénoncé les auteurs, fauteurs et complices des pillages, elle sera en son nom propre et privé, *condamnée envers la Nation* à une amende qui ne pourra être moindre du double de prix des grains, farines ou subsistances pillés ».

Voilà qu'elles sont les obligations qui pèsent sur les habitants et leurs sanctions. Elles sont tantôt civiles, tantôt civiles et pénales, solidaires même.

Il nous faut maintenant montrer comment on justifiait cette responsabilité et qu'elle en était la base. Nous allons le demander à divers membres des assemblées de l'époque révolutionnaire, qui se sont expliqués sur ce point dans des discussions, et en particulier dans celle qui a précédé l'adoption du décret des 23-26 février 1790.

« Les principes par lesquels il me paraît qu'on doit décider cette question, disait Dupont de Némours, sont d'une extrême simplicité, ils sont connus de tout le monde... Il ne s'agit que d'un devoir très naturel et très impérieux à tout homme, et à plus forte raison à tout homme brave et armé, qui voit commettre un délit et assassiner ou piller ses semblables. Il oblige sa conscience devant Dieu, devant les hommes, et *sans attendre l'ordre d'aucune autorité de courir au secours*. C'est pour remplir ce devoir avec efficacité, avec rapidité et *à peu de frais* que l'on a établi, dans tous les pays, et dans tous les temps des gardes militaires de troupes volon-

taires ou réglées, et sous tout gouvernement que ce soit il a toujours fallu lorsqu'un homme attaqué criait à la garde qu'elle se mît en mouvement et prêtât main forte pour arrêter ou réprimer les violences. La garde militaire, volontaire ou réglée, et même *tout honnête et courageux citoyen*, quoi qu'ils puissent très bien recevoir l'ordre de l'officier civil n'ont donc aucune raison d'attendre, quand il s'agit d'empêcher un grand désordre ou un grand délit... Il y a donc une garantie naturelle contre les désordres nuisibles à la sûreté publique, contre les violences qui pourraient menacer les biens et les personnes. Cette garantie, c'est Dieu qui vous l'a donnée lorsqu'il a rendu les hommes naturellement sensibles, compatissants et fiers... à ce moyen qui vient du ciel, vous en pouvez ajouter un autre qui vient de vous et des lois et qui sera également juste, c'est la garantie des indemnités à fournir par les villes, paroisses et communautés où se seraient commis des dommages, à ceux qui les auront essuyés ; cette garantie est juste car, *ou la plus grande partie des habitants de la commune ont pris part au désordre et doivent en conséquence le réparer, ou cette majorité a négligé de contenir la minorité et alors elle devient responsable de sa faiblesse.* »

On remarquera que Dupont de Nemours considère comme tenu des mêmes obligations « tout honnête et courageux citoyen » et « la garde militaire, volontaire ou réglée ». Dans la période précédente, celle-ci n'exis-

fait pas ou du moins les textes ne la mentionnaient pas. Dans cette période, elle est mentionnée, mais son existence ne décharge pas les simples particuliers de l'obligation qui pesait précédemment tout entière sur eux et qui a son origine, d'après l'orateur, dans le droit naturel. Aussi cela lui permet-il de conclure que les habitants, les citoyens ne peuvent pas avoir, en cas de désordre, de situation autre que celle d'auteur ou de complice.

Un autre orateur, Préteau, donnait une autre justification ; on avait objecté sans doute, que les grands propriétaires, ordinairement absents, ne devaient supporter aucune responsabilité. « La contribution, disait-il, pour les dédommagements devant être établie au marc la livre de l'imposition, les grands propriétaires seront garants comme les autres à raison de leurs propriétés ; ils ne se feront représenter alors que par des gens dont ils connaîtront la bonne foi. Ils seront les premiers à réunir les moyens propres à écarter les insurrections funestes ».

Lanjuinais, de son côté, disait : « Qu'est-ce que la responsabilité des Communes ? C'est la conséquence d'un principe que vous ne décrêtez pas ; et ce principe le voici : tout citoyen a le droit *incontestable* d'arrêter les violences ; je propose donc de discuter que tous les citoyens seront tenus d'employer quand ils le pourront toutes leurs forces contre les attroupements, attentatoires à la sûreté des propriétés et des personnes ».

De ces citations, il résulte à l'évidence que les auteurs de la loi étaient fort embarrassés pour baser l'obligation de police ou celle de réparation qu'ils proposaient de mettre à la charge des habitants. Dupont de Nemours recourt au droit naturel qu'il demande à transformer en droit positif et en obligation civile ; Lanjuinais ne démontre pas l'existence du droit sur lequel il fait reposer l'obligation de responsabilité ; il déclare ce droit « incontestable » et propose d'en proclamer l'exercice obligatoire. Préteau fait application, en notre matière, de ce principe en vertu duquel tout employeur est responsable de son employé, mais considère par suite comme existante, démontrée, établie la responsabilité du premier.

Charles de Lameth enfin renforce la démonstration des orateurs qui l'ont précédé par un argument d'utilité pratique. « La responsabilité des communes est un des plus sûrs moyens de rétablir la tranquillité publique. Y a-t-il rien de plus légitime que de rendre les habitants responsables conjointement avec les personnes qu'ils ont honorées de leur confiance ? Il n'est pas de meilleur moyen d'assurer le maintien de la liberté ».

La véritable base, le seul fondement de cette responsabilité des citoyens, c'est que, pour le moment, on n'a pas d'autre moyen de garantir la paix et d'assurer la conservation sociale. C'est un moyen qui s'impose, faute de mieux. Juridique ou pas, légitime, comme dit Charles de Lameth, ou non, il faut y recourir.

La raison première et décisive, la voilà ; on pourra, en attendant qu'il y ait une organisation régulière de la police, colorer cette décision de raisons plus ou moins spécieuses, il n'en est d'autre que la nécessité.

M. Spire (1) a tenté de la justifier de la manière suivante. « On a fait, dit-il, de bien grandes phrases à propos de l'injustice qu'il y a à punir les habitants d'une commune en raison de la participation de certains de leurs concitoyens aux attroupements. Est-ce aussi injuste qu'on veut bien le dire ? Quand certains habitants d'une commune se révoltent, se portent à des voies de fait par attroupements, cela indique *un singulier état d'esprit* dans cette commune. Or, l'agitation d'une ville n'est pas seulement l'œuvre de faits brutaux, mais de tout un bouillonnement intellectuel auquel prennent part non seulement les forts, mais encore les faibles, les femmes et les enfants ».

Etrange justification, qui reposerait sur un véritable délit d'opinion, indépendant de toute manifestation extérieure, individuelle. Quand même mon état d'esprit présenterait ce caractère d'être *singulier*, en dois-je compte à quelqu'un ? Et me fera-t-on un grief de cet état d'esprit, qui est présumé être le mien, parce qu'une minorité aura commis des actes délictueux auxquels je suis resté étranger. Il est des cas, celui qui nous occupe est du nombre, où il ne faut pas vouloir trop prouver, ni tout démontrer.

(1) *Loc. cit.*, p. 44, note 1.

L'auteur est d'ailleurs réduit à en venir au seul fondement sérieux de cette responsabilité, sa nécessité, car il ajoute : « en cette matière de responsabilité communale qui dépasse *les limites du pur droit privé*, il faut se placer d'un point de vue plus élevé que l'intérêt individuel ; on doit se demander si cette responsabilité est *vraiment utile*, si elle est de nature à empêcher les attroupements, si elle a, en définitive, un intérêt social. En ce cas, elle est légitime ».

On a dit, à ce propos, qu'elle était un *impôt contre l'émeute* ; nous sommes de cet avis, à condition que l'on veuille bien ne pas oublier qu'il n'y a pas tant de différence qu'il pourrait paraître entre ce système et celui que nous allons voir se développer au cours du XIX^e siècle. Ce dernier ne sera à notre avis qu'un perfectionnement du premier. En effet, la responsabilité des habitants telle qu'elle résulte des textes précités n'est, il est vrai, qu'un *impôt contre l'émeute* ; cet *impôt* se présente avec ce caractère qu'on ne le paiera que quand les dommages auront été causés. C'est le système répressif. Nous allons voir le même *impôt* se présenter dans la période suivante, sous forme de dépenses de police ; celles-ci ne sont, elles aussi, qu'un *impôt contre l'émeute*, avec cette différence qu'elles sont établies et payées d'avance, qu'elles constituent une sorte de prime d'assurance payée par chacun. C'est le système préventif avec toute la supériorité qu'il comporte.

Il nous reste pour en avoir fini avec cette période antérieure à la loi de vendémiaire an IV, à faire une observation sur le point de savoir sur qui pèse la responsabilité établie par les textes que nous avons reproduits. Ces textes portent tantôt habitants, tantôt commune ; ces deux termes paraissent synonymes. Les orateurs, que nous avons cités, disent aussi indifféremment tantôt habitants, tantôt commune (1). Comment faut-il l'entendre ?

Ce sont les habitants qui sont responsables solidairement et non la Commune, personne morale, dont la personnalité n'était pas parfaitement dégagée encore ; les termes « commune » et « habitants » employés les uns pour les autres en sont une preuve certaine. Mais, pour en saisir toute la portée, il nous faut exposer rapidement comment les auteurs de la loi avaient conçu et réalisé l'organisation de la « commune ». Nous avons montré rapidement quel était son rôle et son organisation, avant la Révolution, au point de vue spécial où nous nous plaçons. Les modifications apportées par ce régime ne peuvent pas être bien grandes, étant donnée la tendance de cette époque concernant les groupes, corps et corporations. C'est, animé par cet esprit que, dans son rapport au Comité de Constitution, Thouret disait que le groupe municipal doit être « borné exclusivement aux soins des *affaires particulières et pour*

(1) Spire, *loc. cit.*, p. 34 et 35.

ainsi dire privées de chaque ressort municipalisé (1) ».

« Gardons-nous, disait-il encore dans la séance du 9 novembre 1789, de confondre le pouvoir municipal, qui a sa nature propre, avec les pouvoirs nationaux... La municipalité est par rapport à l'État, précisément ce que la famille est par rapport à la municipalité dont elle fait partie (2) ». Cette conception est présentée dans des termes à peu près identiques par Target, disant : « Les municipalités sont du même ordre : ce qui est de leur ressort, c'est tout ce qui appartient aux *sociétés particulières* des villes, des bourgs, des villages, tout ce qui n'a pas été mis dans la masse commune, tout ce qui peut s'administrer à part sans embarrasser l'action de la machine politique (3) ».

C'est en s'inspirant de ces idées que la Constitution de 1791 définit la Commune. « Les citoyens français considérés sous le rapport des relations locales qui naissent de leur réunion dans les villes et dans de certains arrondissements du territoire des campagnes, forment des communes (4) ».

Elles ne forment donc pas encore des personnes morales ; on n'a pas encore pris l'habitude de considérer le groupement en dehors et séparément des membres qui le composent. Dès lors, il n'y a pas lieu de chercher

(1) *Archives parlementaires*, t. IX, p. 208.

(2) *Ibid.*, p. 726.

(3) *Ibid.*, p. 747.

(4) Tit. II, art. 8.

ailleurs la raison pour laquelle le groupement n'a pas été rendu responsable personnellement, c'est parce qu'il n'existe pour ainsi dire pas juridiquement, qu'il n'a pas de personnalité ou que les attributs qui en découlent ne lui ont encore été reconnus qu'en partie. Mais comme on a voulu établir une responsabilité, non pas, ainsi que nous l'avons déjà dit, par application d'une idée de justice et de réparation due par l'association, mais comme pénalité ou plutôt comme moyen indirect de contrainte en vue d'amener les habitants à collaborer dans certains cas à l'œuvre de police, on a déclaré qu'ils répondraient sur leurs biens des dommages causés dans les circonstances prévues. Cette responsabilité, on l'a faite aussi rigoureuse que possible ; en vue d'en faciliter la mise à exécution, on l'a déclarée solidaire.

Cette solidarité se présente avec un caractère spécial. Il y a une caisse communale ; elle est, en cas de déficit, alimentée par les douze citoyens qui sont le plus imposés ; c'est elle qui fera l'avance des indemnités dues aux victimes ; elle en recouvrera ensuite le montant sur l'ensemble des habitants, sauf à elle à le restituer aux plus imposés si elle a dû s'adresser à eux pour payer.

CHAPITRE III

LOI DE VENDÉMAIRE AN IV

SECTION PREMIÈRE

Circonstances dans lesquelles elle intervient.

Après six ans de luttes intérieures et de déchirements, la situation n'est pas meilleure qu'elle n'était en 1789, au contraire. Les partis se disputent le pouvoir par tous les moyens, y compris l'émeute et le pillage ; les troubles, les insurrections se succèdent, fomentées tantôt par les uns, tantôt par les autres et avec des chances diverses de succès. L'insurrection du 13 vendémiaire éclata 3 jours après le vote de la loi que nous allons analyser.

Cependant, depuis 1789, l'organisation de la police s'est améliorée. Les officiers municipaux sont toujours dépositaires de la force publique ; ils remplissent les fonctions de police, assurent l'exécution des règlements

faits par la municipalité de canton ; ils continuent d'avoir le droit de requérir la force publique et de proclamer la loi martiale. Mais la défiance qui existait entre l'Assemblée et le pouvoir exécutif, représenté par le roi, a disparu avec celui-ci. Désormais le pouvoir *central* a des représentants auprès des municipalités ; ils surveillent et requièrent l'exécution des lois (1) ; ils peuvent agir à défaut des municipalités. Celles-ci ne sont plus abandonnées à leurs seules forces, même secondées par celles des municipalités voisines. Toutefois, c'est encore à elles qu'incombe, au premier chef, la garde de l'ordre et le souci de la sûreté publique. Et, dans bien des endroits, elles n'étaient pas encore organisées, puisque l'art. 15 de la loi du 10 vendémiaire an IV charge des attributions qui leur incombent d'autres organes de l'Administration « jusqu'à ce qu'elles soient organisées ». Et dans les Communes où les municipalités étaient organisées, elles pouvaient et, à leur défaut, le Procureur Syndic, requérir la force armée. Mais celle-ci était sensiblement encore dans le même état d'insuffisance et d'inorganisation qu'en 1791. Aussi, la loi du 10 vendémiaire an IV va-t-elle, comme nous allons le voir, maintenir l'obligation qui a pesé durant toute la Révolution sur les habitants de concourir *en personne* au maintien de l'ordre et sanctionner cette obligation, par le même procédé que précé-

(1) Constitution du 5 fructidor an III, art. 191.

demment, qui consiste à mettre la réparation à la charge des obligés, si les désordres et les troubles ont abouti à causer des dommages.

Quelque critiquable que soit ce système, et nous verrons que la critique en a été faite bien des fois, il se maintiendra et s'imposera tant que la police ne sera pas organisée de telle manière qu'elle puisse s'exercer efficacement, réprimer les troubles et les désordres sans recourir à l'intervention et à l'aide des particuliers.

Nous allons voir, pendant la période qui va être examinée, le pouvoir central se développer, se fortifier et pour cette raison et aussi parce que le calme se rétablira dans les esprits, devenir capable d'assurer seul, sans l'intervention des habitants, la police d'une manière complète et efficace. Il en assumera d'abord la charge, tout en conservant, en principe, et sans y recourir en fait, le droit de faire appel aux habitants et tout en laissant peser sur eux la même responsabilité que précédemment. Mais, petit à petit, la notion de cette obligation, pour les particuliers, de concourir au rétablissement de l'ordre s'oblitére et disparaît, faute d'être invoquée et mise en œuvre. Et elle n'est pas invoquée parce que les pouvoirs et la puissance de l'Etat ayant grandis, c'est à lui qu'est dévolue la fonction de maintenir ou de rétablir l'ordre et qu'il dispose de forces suffisantes pour y pourvoir. Toutefois sous l'influence de raisons multiples dont les principales sont le

développement des relations sociales, leur complication, la multiplicité des attributions de l'Etat, et aussi l'éducation politique de la masse, l'Etat est amené à se décharger partiellement du soin de la police, en déléguant ses pouvoirs aux municipalités, représentant les communes. Et comme celles-ci se sont, elles aussi, développées, comme l'Etat, sous l'influence de besoins nouveaux ; que leurs attributions se sont considérablement étendues, on a dû leur reconnaître une personnalité distincte de celle de leurs membres.

A partir de ce moment, sous l'influence de cette double évolution, d'une part, l'organisation de la police assumée par l'Etat sans le concours ni la collaboration des habitants et déléguée à la commune, d'autre part le développement de sa personnalité, on est amené à déplacer la responsabilité. Comment, en effet, pourrait-on continuer à demander la réparation de dommages aux habitants puisque leur intervention n'est plus nécessaire, puisqu'on se passe de leur concours. Cette perspective d'avoir à indemniser les victimes, destinée, selon nous, à contraindre les habitants à prêter un concours empressé est désormais sans utilité, puisque, encore une fois, ce concours est maintenant inutile et n'est plus demandé en fait. Aussi, nous verrons les critiques acerbes qu'a soulevées cette obligation quand elle a cessé d'être en harmonie avec les faits.

L'évolution s'est faite alors pour ainsi dire d'elle-même, puisqu'elle a été adoptée par la jurisprudence

avant d'être consacrée par la loi. La personnalité de la commune étant suffisamment développée et l'obligation de maintenir l'ordre étant mise à sa charge, désormais c'est sur *elle* que va peser la responsabilité des dommages.

Mais qu'on le remarque bien, c'est toujours en vertu du même principe, de la même idée. Ce qu'on envisage là encore, le but que l'on poursuit, c'est de contraindre indirectement, par la menace d'une pénalité, d'un châtiment, les municipalités à donner tous leurs soins au maintien et au rétablissement de l'ordre. Si elles n'y parviennent pas et que cet insuccès puisse leur être imputable, elles paieront les dommages. Mais s'il n'y a pas faute de leur part, si elles n'ont pas la disposition de la police, le dommage restera à la charge de la victime. Il continuera à être considéré comme un événement contre lequel l'association ne garantit pas encore ses membres.

Il y a cependant progrès sur les périodes antérieures. Ce ne sont plus les individus, les particuliers qui sont personnellement responsables sur leurs biens propres. En mettant en commun une partie de ces biens, ils se sont déchargés de la responsabilité, mettant le surplus de leurs biens à l'abri de tout recours. L'obligation personnelle et même solidaire qui pesait sur eux, ils l'acquitteront désormais par des versements périodiques et anticipés, destinés à faire les frais de l'organisation et du fonctionnement de la police. Ces versements consti-

tueront une sorte de prime d'assurance, au moyen de laquelle ils s'exonèreront de leur obligation de concours personnel et au moyen de laquelle les faits générateurs de dommages seront rendus moins fréquents. Si ces faits ne peuvent pas être évités, les habitants y gagneront encore à ne plus être exposés, au lendemain des troubles, à voir leur situation bouleversée et leur patrimoine compromis par l'obligation assumée personnellement de réparer les dommages. Cette obligation non seulement ne sera plus solidaire, mais elle ne pèsera plus sur eux, ils n'en seront pas tenus.

Tels sont, résumés et présentés d'ensemble, l'évolution et son aboutissement dont nous allons montrer les diverses péripéties dans la période que nous allons aborder. Mais avant d'exposer les faits, nous tenons à faire remarquer, et ceci vient à l'appui de notre thèse, que ni les dispositions de la loi de vendémiaire, ni l'interprétation donnée par la jurisprudence ne sont inspirées par une idée de justice et de réparation des dommages, on n'envisage pas la situation des victimes ; on ne leur *doit* rien, si ce n'est *faire le possible* pour empêcher qu'elles souffrent un dommage. Et, du moment où cette obligation est remplie, — et elle l'est quand personne, les habitants d'abord, la Commune plus tard, n'est en faute, — la victime supportera seule le préjudice. L'obligation du groupe ne va pas au delà, et il ne doit à ses membres aucune protection supplémentaire ni aucune réparation.

Ayant ainsi dégagés l'esprit et les conséquences de cette législation et de l'interprétation qu'elle a reçue, nous allons en exposer brièvement les dispositions.

SECTION II

Analyse de la loi.

La Convention par un décret du 11 floréal de l'an III, chargea son comité de législation de lui présenter un rapport « concernant l'état de la législation sur la responsabilité civile des communes et sections de communes, et de la force armée dans les cas de troubles à la tranquillité publique, d'émeutes et de séditions, de rassemblements contraires à la libre circulation des grains, de pillage des propriétés, et de présenter ses vues sur les moyens de faire exécuter et perfectionner les lois relatives à ce sujet ».

Ce programme a reçu sa réalisation dans la loi du 10 vendémiaire an IV (2 octobre 1795) qui contient cinq titres :

Titre I. — Principe de la responsabilité des habitants.

Titre II. — Moyens d'assurer la police intérieure de chaque commune.

Titre III. — Des passeports.

Titre IV. — Des espèces de délits dont les communes sont civilement responsables.

Titre V. — Des dommages-intérêts et réparations civiles.

Avant d'analyser les dispositions de ces divers titres, voici comment M. Bathie (1), concevait et exposait, en 1884, l'esprit qui avait présidé au vote de la loi : « La Convention était sur le point de se séparer, ses pouvoirs allaient expirer et de toutes parts l'émeute était sur le point d'éclater. L'Assemblée sentant qu'elle était, de son autorité mourante, impuissante à prévenir le danger, fit par la loi du 10 vendémiaire an IV, comme un appel désespéré à la vigilance des citoyens. Elle leur dit : Prenez garde ! l'ordre est menacé, il n'y a de sécurité pour personne, organisez-vous, armez-vous, veillez à votre propre sécurité, et si vous ne maintenez pas l'ordre vous-mêmes, non seulement l'ordre sera troublé, mais vous en serez responsables et *pour que vous soyez encouragés à résister au désordre*, je vous déclare, que vous aurez à réparer les dégâts qui seront causés par les attroupements armés ou non armés. Ainsi, Messieurs, la loi de vendémiaire an IV N'EST PAS AUTRE CHOSE QUE L'APPEL D'UN POUVOIR IMPUISSANT A MAINTENIR L'ORDRE et qui dit aux citoyens : défendez-vous vous-

(1) « Débats parlementaires sur la loi du 5 avril 1884 », *J. off.*, févr. 1884, p. 356.

mêmes ; armez-vous, et si vous ne maintenez pas l'ordre vous serez responsables des dégâts commis ».

Cette obligation était écrite dans l'article unique du Titre I de la loi : « Tous citoyens, habitant la même commune, sont garants civilement des attentats commis sur le territoire de la commune, soit envers les personnes, soit envers les propriétés ».

Des discussions se sont élevées sur le point de savoir s'il s'agit véritablement, ici, d'une responsabilité *civile*, comme le dit la loi. Tout l'intérêt de la question réside dans la fixation du Tribunal compétent : le tribunal administratif ou le tribunal civil. La question pouvait se poser puisque le principe de la séparation est formulé dans des lois qui sont toutes antérieures à la nôtre (1). La majorité des auteurs (2) admettent la responsabilité civile, à raison non de la négligence des officiers municipaux, mais d'une faute des habitants et sont d'avis, par conséquent, que la compétence des tribunaux civils résultait juridiquement de ce point de départ. Or, M. Laferrière (3) n'est pas de cet avis : cette compétence, dit-il, ne dérive pas du droit commun ; elle a été

(1) 16-24 août 1790. Titre II, art. 13-17. Constitution du 3 sept. 1791. Titre III, chap. v, art. 1 et 4. Loi du 16 fructidor an III.

(2) Rendu (Ambroise), « Traité de la Responsabilité des Communes ». Valframbert Charles, « De la responsabilité des Communes aux termes du décret du 10 vendémiaire an IV ». Michoud, « De la responsabilité des communes à raison des fautes de leurs agents. *Revue de droit public et de la science politique*.

(3) *Traité de la juridiction administrative*, t. I, p. 631.

créée par des lois politiques dans un intérêt supérieur de sécurité publique ; elle est étroitement liée à l'appréciation d'actes d'administration, de mesures de police, de fautes administratives commises par l'autorité municipale, *elle n'est pas de celles qui relèvent de plein droit de l'autorité judiciaire ; elle ne lui appartient qu'en vertu d'une attribution expresse de la loi dérogeant aux principes généraux*. Cette dérogation se comprenait en l'an IV, car les corps administratifs locaux qui exerçaient alors la juridiction administrative à l'égard des communes étaient à bon droit, suspects aux législateurs quand il s'agissait de réprimer les désordres dont ils étaient trop souvent les complices et même les instigateurs... »

Quoi qu'il en soit, notre loi avait établi à côté de cette responsabilité *civile*, une autre responsabilité en vertu de laquelle la commune pouvait être condamnée « envers la République à une amende égale au montant de la réparation principale », dans un cas spécial, celui où les habitants auraient pris part aux délits ».

On a discuté aussi au sujet des caractères et de la nature de cette responsabilité. Malgré ses apparences de responsabilité pénale, on a voulu y voir « tout simplement une responsabilité civile mal qualifiée (1). »

Quelque fût la nature de la responsabilité, notre loi l'établissait, aux deux points de vue indiqués, quand les conditions, que nous allons énumérées, étaient réunies.

(1) Spire, *loc. cit.*, p. 52. Vel Durand, *loc. cit.*, p. 30.

Il fallait qu'il s'agit de délits commis par des attroupements ou rassemblements ; la réunion de plus de 15 personnes, s'opposant à l'exécution d'une loi, d'une contrainte ou d'un jugement, constituait, aux termes de la loi des 26-27 juillet, 3 août 1791, un rassemblement ou attroupement. Et parmi les délits susceptibles d'être commis à force ouverte par attroupements, il en est certain que la loi, parmi plusieurs autres, prévoit expressément. Ainsi, d'après l'art. 12 : Lorsqu'un adjudicataire de domaines nationaux aura été contraint, à force ouverte, par suite de rassemblements ou attroupements, de payer tout ou partie de son adjudication, à d'autres que, dans la caisse du domaine et revenus nationaux ; lorsqu'un fermier ou locataire aura également été contraint de payer tout ou partie du prix de son bail, à d'autres que le propriétaire, dans ces cas les habitants de la commune, où les délits auront été commis, seront tenus des dommages-intérêts en résultant, sauf leur recours contre les auteurs et complices du délit. »

Parmi les délits prévus et réprimés par notre loi, il en est un au sujet duquel, le texte s'exprime ainsi : « Si dans une commune, les cultivateurs à part de fruits, refusent de livrer, aux termes de leur bail, la portion due au propriétaire, tous les habitants de cette commune sont tenus à des dommages-intérêts. »

Au sujet de cette hypothèse, M. Bathie donnait en 1884, les explications suivantes : « Je n'hésite pas à dire

que cette disposition lue à l'improviste et sans explication est extrêmement difficile à comprendre... J'ai été obligé pour en saisir le sens d'en rechercher les explications ; voici ce que j'ai trouvé : comme il n'y avait pas beaucoup de sécurité, en ce temps-là, les propriétaires s'étaient retirés dans les villes, croyant y être plus en sûreté, sous la protection d'une force publique organisée. Mais, comme ils étaient éloignés, les colons partiaires ne voulaient pas livrer la quantité de denrées dues par eux aux termes de leur bail, et si quelques-uns parmi eux voulaient exécuter leurs obligations, les autres les menaçaient de leur faire un mauvais parti, de telle sorte qu'on avait à lutter non seulement contre les résistances de l'intérêt privé qui portait à ne pas exécuter le bail à colonage partiaire, mais encore contre les mesures de ceux qui ne voulaient pas qu'on donnât le mauvais exemple de s'y conformer ».

Dans tous les cas prévus par la loi (art 6 et 7 Tit IV), il y avait lieu de faire jouer la responsabilité telle qu'elle l'établissait du moment où les délits avaient été commis non par des individus isolés, mais par des attroupements (1).

(1) Dans l'application, on s'est demandé quand il y avait rassemblement, malgré les textes antérieurs, précisant le cas où le fait prévu par la loi serait réalisé. La Cour de cassation dans un arrêt de 1813 (*Journal des audiences de la Cour de cassation* 1813, p. 237) avait refusé de faire application des dispositions de ces lois, aimant mieux s'en rapporter aux lois romaines. Les auteurs étaient d'avis qu'il fallait décider d'après les circonstances : « Il est impossible

Il fallait en outre, qu'il y eût préjudice moral ou matériel et qu'il s'agit d'un délit commis contre les personnes ou contre les propriétés.

En principe, la responsabilité pesait sur les habitants de la commune, sur le territoire de laquelle s'étaient produits les attroupements ou rassemblements. Toutefois, aux termes de l'art. 3, étaient également responsables les communes dont les habitants avaient participé aux attroupements coupables de délit sur le territoire d'une autre commune.

L'art. 5 du Titre IV prévoyait, dans les termes ci-après, un seul cas où la Commune pouvait échapper à la responsabilité. « Dans le cas où les rassemblements auraient été formés d'individus étrangers à la commune sur le territoire de laquelle les délits ont été commis, et où la Commune aurait pris toutes les mesures, qui

de rien préciser sur cette matière disait Foucart (*Droit administratif*, p. 510). Tout doit dépendre des circonstances. Il est tel hameau isolé du chef-lieu, dans lequel 10 hommes composeront un rassemblement dangereux tandis qu'ils seraient à peine remarqués dans une ville populeuse ; c'est là une question de fait qui nous semble devoir être laissée à l'appréciation des tribunaux. En conséquence, s'agissant d'interpréter la loi de vendémiaire an IV, nous repoussons le critérium que proposa la Cour de cassation d'après la loi romaine ; nous croyons erronée la définition de l'attroupement que M. Rendu, notamment, cherchait dans l'art. du décret des 26-27 juin 1791 et nous pensons qu'il n'y avait pas et qu'il n'y a même pas encore à vouloir préciser, lorsque la loi semble avoir de parti pris, à toutes les époques et selon toute raison, voulu rester vague. » En effet, les lois des 10 avril 1831 et 7 juin 1848, sur la même question, ne donnent pas de définition de l'attroupement.

étaient en son pouvoir, à l'effet de les prévenir et d'en faire connaître les auteurs, elle demeurera déchargée de toute responsabilité. »

La commune a donc une double preuve à faire pour bénéficier de cette exemption : démontrer que les auteurs des délits sont étrangers à son territoire et, en second lieu, que, par elle, toutes les mesures ont été prises pour prévenir les faits et en faire connaître les auteurs.

M. Rendu donne l'interprétation suivante de cette disposition : « quelles que soient les mesures prises, il est essentiellement du vœu de la loi que les habitants y aient concouru. Le législateur de vendémiaire ne s'en est pas reposé sur les seules autorités municipales, il a appelé tous les habitants au secours de l'ordre menacé, et la commune serait certainement responsable si les habitants laissaient l'administration communale lutter, seule et avec ses propres ressources, contre les perturbateurs. C'est la conséquence directe de ce principe de garantie mutuelle entre les habitants si énergiquement formulé par l'article premier de la loi ; c'est le seul moyen de donner à ce système l'efficacité réelle, en assurant aux autorités cette assistance générale, qui double leur force, et par la puissance même des moyens qu'elle lui procure et par l'influence morale (1), qu'elle doit exercer sur la population séditieuse... Rien de plus

(1) Nous nous sommes expliqués déjà sur tous ces points, sur lesquels nous ne sommes pas entièrement d'accord avec l'auteur.

naturel, dès lors, que de tenir la commune pour irresponsable si les autorités communales démontraient, d'une part, avoir employé tous les moyens en leur pouvoir pour maintenir l'ordre, et, d'autre part, avoir eu affaire avec un attroupement formé exclusivement d'individus étrangers à la commune. Mais rien de plus logique aussi que d'exiger cumulativement cette double preuve pour l'exonération de la commune (1). »

Sur la même question, M. Michoud s'exprime ainsi : « La première preuve démontrait bien qu'il y avait absence de faute des autorités communales, mais non l'absence de faute des habitants. Ceux-ci auraient, très logiquement pu être encore accusés de n'avoir pas employé leurs forces à combattre l'émeute et d'avoir, par cette inertie même, plus ou moins consciemment participé à l'agitation ».

Les conditions et les cas où il y aura lieu à responsabilité étant établis, il reste à dire qui est responsable. Nous savons déjà que ce sont les habitants considérés individuellement et non la commune, personne morale. Nous nous sommes expliqué aussi sur ce point ; il ne nous reste qu'à analyser les dispositions de la loi.

La responsabilité était constatée par le tribunal civil et mise à la charge des habitants, qui devaient la supporter définitivement, sauf leur recours éventuel contre les véritables auteurs s'ils pouvaient être connus (2).

(1) *Loc. cit.*, p. 48, *op. cit.* p. 43.

(2) Tit. IV, art. 4.

L'avance du montant des dommages-intérêts pouvait être faite par la caisse communale ; celle-ci pouvait aussi exiger qu'elle fût faite par les vingt plus forts imposés de la commune (1). Nous avons vu fonctionner un système analogue dans la loi de prairial an III, qui ne faisait cependant appel qu'aux douze plus imposés.

Dans le cas où on recourait aux vingt plus forts contribuables, le montant de l'indemnité devait être versé, dans les dix jours de la réception du jugement, à la Caisse du département. La répartition était ensuite faite par les soins de la municipalité entre les habitants, d'après les facultés de chacun (2). On voit que s'il appartenait à l'autorité judiciaire de fixer le montant de l'indemnité, c'est à l'autorité administrative qu'incombait le soin d'en faire la répartition. Sur ce point, on avait été amené à se demander si la répartition devait avoir lieu entre tous les contribuables ou seulement entre les habitants *domiciliés*. Le Conseil d'Etat (comité de l'intérieur) émit, aux dates des 30 avril 1823 et 29 mai 1839, des avis, dont le dernier est ainsi conçu : « Considérant que par son titre I, la loi du 10 vendémiaire an VI a déclaré tous les citoyens, habitant la même commune, garants civilement des attentats commis sur le territoire de la commune, soit envers les personnes, soit contre les propriétés ; qu'il résulte de ces dispositions que la loi du 10 vendémiaire an IV, a entendu rendre responsables

(1) Tit. V, art. 8 et 9.

(2) Tit. V, art. 9.

et atteindre *non point les communes considérées comme êtres collectifs*, mais seulement les citoyens habitant la commune au moment où se sont passés les faits qui ont donné naissance aux condamnations ; que c'est ainsi qu'aux termes de l'art. 9 du titre V, la répartition et la perception pour le remboursement des dommages intérêts doivent être faites sur tous les habitants de la commune d'après le tableau des domiciliés.

« Considérant qu'aucune de ces dispositions de la loi du 10 vendémiaire an IV, n'a été abrogée par la législation postérieure.

« Est d'avis que, lorsqu'une commune a été condamnée en vertu de la loi du 10 vendémiaire an IV à payer des dommages intérêts, l'imposition doit être répartie exclusivement entre les contribuables domiciliés au moment du délit? »

Cette solution nous paraît absolument conforme à l'intention du législateur et à l'esprit de la loi.

Telles sont les principales dispositions de notre loi. Il nous reste à exposer comment elle fût appliquée pendant le temps où elle resta en vigueur.

CHAPITRE IV

CRITIQUES AUXQUELLES A DONNÉ LIEU LA LOI DU 10 VENDÉMAIRE AN IV

Au cours du siècle dernier, pendant lequel notre loi resta en vigueur, on fût amené d'abord à se demander si elle n'avait pas été abrogée ; ensuite à formuler, à son endroit, les attaques les plus vives. En résumant les idées et les faits sous l'influence desquels ces critiques se produisirent, nous dégagerons l'évolution.

Les faits principaux qui dominent la matière, nous l'avons dit, sont l'organisation des municipalités et celle de la police. Or, en l'an IV, les municipalités organisées par la Constitution de fructidor an III, étaient électives. Elles comportaient deux magistrats, élus par les habitants et ayant la charge de la police et de la sureté.

En l'an VIII, au contraire, ces agents sont nommés et révoqués par le pouvoir central.

Ils ont comme précédemment la charge de la police, mais sans encourir de responsabilité effective, protégés

qu'ils sont par la garantie constitutionnelle ; ils ne sont pas obligés de recourir à la garde nationale, qui disparaît petit à petit et ne joue qu'un rôle de parade. C'est la situation nouvelle créée par ces modifications que résume excellemment M. Michoud (1) quand il dit : « La machine gouvernementale et administrative reconstruite sous le Consulat avait assez de force et fonctionnait avec assez de régularité pour qu'on aperçût de moins en moins la nécessité d'adresser aux habitants un appel, parfois plus dangereux qu'utile, pour les engager à assurer par eux-mêmes le maintien de l'ordre ». C'est la même situation que caractérise M. Rendu (2) dans les termes suivants : « Le civisme actif et désintéressé, qu'elle (la loi de vendémiaire) commandait à chacun, parût un anachronisme sous un régime qui tendait sans cesse à absorber le rôle du citoyen dans l'action générale du gouvernement. »

Sous l'influence de ces faits et un peu aussi de l'esprit de parti, la loi de vendémiaire, dont la Restauration voulut faire application, fût l'objet des plus vives attaques. « Il y a injustice, disait Manuel, en 1817, à rendre les citoyens responsables des fautes qu'ils n'ont pas commises. » Comme sanction de ces critiques on soutint qu'elle était abrogée. Voici, d'après un arrêt de la Cour d'Amiens du 20 août 1819 (3), l'objection et sa réfutation :

(1) *Loc. cit.*, n° 25, p. 14.

(2) *Loc. cit.*, p. 2.

(3) S. 1882.1.26.

« Attendu, dit la Cour, que la loi du 10 vendémiaire an IV, concernant la responsabilité des communes n'a été formellement abrogée par aucune loi postérieure ; qu'elle ne peut être considérée comme remplacée par le Code civil, puisqu'il ne contient aucune disposition relative à la responsabilité des Communes, et qu'au contraire un avis du Conseil d'Etat du 5 floréal an XIII, postérieur à ce Code, indique les mesures pour l'application de cette loi le cas échéant ; qu'encore que le Code pénal de 1810 renferme quelques dispositions relatives aux auteurs des délits prévus par cette loi, ces dispositions concernant seulement les individus, ne peuvent s'appliquer à la responsabilité des Communes eu égard aux réparations civiles ; qu'à la vérité la loi du 10 vendémiaire an IV est remplacée par d'autres plus récentes dans plusieurs de ses parties, notamment pour ce qui regarde les passeports, le mode d'exercer les actions qu'elle prévoit, mais qu'elle n'est remplacée ni tombée en désuétude pour ce qui concerne la responsabilité des communes, puisque les monuments de la jurisprudence établissent que jusqu'à présent, elle a continué de recevoir son exécution. »

On se trouvait en somme dans la situation où l'on est toutes les fois qu'une évolution s'étant produite ou étant en cours les textes, par lesquels la situation était réglée précédemment, ne cadrent plus avec l'ensemble des institutions et édictent des dispositions qui ne sont plus en harmonie avec les idées nouvelles. Il y a là une pé-

riode de transition dont nous retrouverons l'équivalent à notre époque.

Aussi les critiques qu'adressait à notre loi Toullier, en 1828, dans son ouvrage « Le Droit Civil Français » doivent-elles être corrigées par cette manière d'envisager les choses.

« Le fait d'autrui, disait-il, nous est étranger ; la raison dit que les fautes sont personnelles, que chacun n'est garant que de celles qu'il a commises et qui peuvent lui être imputées... Les législateurs romains ont toujours respecté la règle fondamentale d'imputation qui ne permet pas d'imputer à une personne le fait ou la faute d'autrui. On ne la trouve violée que par les despotes ou les tyrans chez les peuples encore barbares où le flambeau de la raison est resté entouré de ténèbres, et chez ceux encore où le fanatisme, l'anarchie, l'esprit de parti l'ont couvert d'un voile qui ne permet plus de l'apercevoir, si ce n'est à un petit nombre de sages sans influence ».

« On ne s'étonne pas, dit encore le même auteur, de trouver une loi si évidemment contraire à toute notion de justice dans le Code d'un peuple encore barbare. Mais si l'expérience n'avait point démontré à quels écarts peut entraîner l'esprit de parti, soutenu par le pouvoir, jusqu'à quel point il peut égarer et aveugler les esprits, d'ailleurs les plus éclairés, on serait frappé de surprise en voyant cette loi barbare renouvelée dans le siècle tant vanté de la philosophie, dans le XVIII^e siècle,

où le flambeau de la raison, après avoir brillé d'un éclat si vif semblait éteint par l'anarchie et, par les troubles civils. Ce fut le 10 vendémiaire que fut décrétée cette fameuse loi sur la police intérieure des communes... En voyant l'injustice de ces dispositions, un sentiment d'indignation s'élève dans le cœur de l'homme paisible, sans cesse exposé à se voir *ruiné pour la réparation* d'un délit commis souvent pendant la nuit, pendant qu'il dormait et à une telle distance de son habitation que même pendant le jour il n'eût pu en avoir connaissance ».

Si nous avons reproduit cette longue citation, c'est uniquement pour montrer combien était grand le chemin parcouru depuis 1795, combien déjà profonde l'évolution accomplie. Et on sera d'autant plus frappé du changement si on se rappelle que les orateurs de la Révolution s'étaient basés sur « le droit naturel » pour faire triompher le principe de responsabilité, contenu dans la loi de Vendémiaire.

Dupont de Nemours déclarait qu'il y avait pour tout homme brave et armé *un devoir très naturel et très impérieux* de courir au secours quand il voyait commettre un délit et assassiner ou piller ses semblables.

Charles de Lameth disait : « Y a-t-il rien de plus *légitime* que de rendre les habitants responsables conjointement avec les personnes qu'ils ont honorées de leur confiance ».

Et cette argumentation, ces raisons ont été dévelop-

pées non pas, comme le dit Toullier, dans une période d'anarchie, mais lors du vote de la loi des 23-26 février 1790.

Toullier, Manuel n'ont pas été les seuls à critiquer la loi de Vendémiaire, M. de Marcère, le rapporteur de la loi du 5 avril 1884, à la Chambre des Députés, la qualifiait de « draconienne ». Duvergier (1) disait : « La loi du 10 vendémiaire an IV n'est pas abrogée, mais elle devrait l'être ». Et M. Bernard, le 28 octobre 1883, à la Chambre des députés, s'écriait : « Le décret de vendémiaire ne dérive pas non plus du droit naturel, puisque contrairement à toutes les règles de l'imputabilité des fautes, il fait peser une responsabilité solidaire sur ceux qui n'ont commis aucune faute ».

Toutes ces citations multipliées à dessein ont pour but de faire apparaître, aussi nettement que possible, combien les mêmes dispositions peuvent être appréciées différemment, quand on les considère à des points de vue différents. Et le point de vue sous lequel une même disposition est envisagée dépend lui-même de la situation qu'elle est appelée à régir. C'est parce que la police était organisée de manière à leur donner toute sécurité que les hommes du xix^e siècle pouvaient faire prévaloir dans leur appréciation de la loi de Vendémiaire des idées de justice relative et s'apitoyer sur le sort de ces malheureux habitants responsables de fautes

(1) *Collection des lois*, t. II, p. 369, n° 1.

qu'ils n'avaient pas commises et dont le patrimoine pouvait à tout instant être englouti dans la réparation de faits délictueux auxquels ils étaient restés étrangers. C'est aussi parce qu'une personne morale s'était développée et était apte à assumer cette responsabilité qu'ils trouvaient inique de la faire peser sur des individus qui pouvaient être innocents.

Mais ce n'était pas ainsi que la question s'était posée aux hommes de la Révolution. Comme nous l'avons déjà bien des fois indiqué, la police n'existait pas, et il avait fallu l'organiser au milieu des difficultés de toutes sortes. Il avait fallu l'organiser non pas avec les éléments dont on devait disposer cinquante ans plus tard, mais avec ceux dont on disposait alors.

Supposons un instant que ces hommes du XVIII^e siècle, que Toullier attaque si vivement, aient pu apercevoir, à travers leur raison obscurcie par l'anarchie, les motifs développés par le jurisconsulte et qu'ils aient pu en être émus, quelle solution auraient-ils dû admettre ? Préoccupés du principe de la personnalité des fautes, soucieux de ne pas faire supporter à des innocents la responsabilité de faits qu'ils n'avaient pas commis, dans quelle alternative se seraient-ils trouvés, eux qui n'avaient pas la ressource d'une personne morale suffisamment développée, disposant de ressources assez importantes pour assumer les charges de cette responsabilité ? Car, enfin, les critiques que nous examinons portent bien la marque de l'époque où elles ont été

faites, de cette période d'individualisme à outrance qui fleurit et atteint son apogée sous la Monarchie de Juillet. Nous accordons qu'il n'était pas d'une justice absolue de faire peser sur de présumés innocents, qui devaient être considérés comme tels jusqu'à preuve de leur culpabilité, la responsabilité de faits délictueux. Eût-il été plus conforme à la justice de laisser toute la charge de cette responsabilité aux victimes, non moins innocentes, puisque nous avons démontré, croyons-nous, qu'il n'était au pouvoir de personne d'empêcher ces faits et que la personnalité de la commune n'existant pas, on n'avait aucun autre moyen d'en assurer la réparation.

Cette idée paraît avoir été aperçue par quelques auteurs ou du moins c'est dans le sens de ces observations que nous interprétons les paroles de M. Bernard, quand il disait, le 28 octobre 1883, à la Chambre des Députés : « La loi de Vendémiaire est par sa nature, par son but, une loi de police, loi essentiellement politique, d'un caractère exceptionnel et exorbitant ».

C'est la même idée qu'exprimait la Cour de Bruxelles, dans un arrêt du 15 juillet 1832 (1), où on lit : « Le but de cette loi, qui se révèle par la nature des circonstances qui l'ont provoquée et par l'ensemble des dispositions qu'elle renferme, en menaçant d'une grave responsabilité tous les habitants de la commune, a été tout à la

(1) Dalloz, Rép. Commune, n° 2638.

fois, de les détourner d'une participation active et de toute excitation secrète aux attroupements qu'elle punirait ; d'assurer leur prompt obéissance et leur concours efficace aux mesures ordonnées pour la répression des excès et de les appeler, dans l'absence ou l'inaction de l'autorité ordinaire, à user de toute leur influence et à réunir, dans l'emploi des moyens qu'autorise la nécessité d'une légitime défense, tous leurs efforts pour prévenir le mal ou en arrêter le cours ».

Et pour en finir avec ces critiques, on y aperçoit un vif souci, une constante préoccupation de ces « hommes paisibles sans cesse exposés à se voir ruinés pour la réparation d'un délit, commis souvent pendant la nuit, pendant qu'ils dormaient et à une telle distance de leur habitation que même, pendant le jour, ils n'eussent pu en avoir connaissance ». Mais des victimes il n'est pas dit un mot, on les ignore ; tant pis pour elles, si elles sont ruinées ; si on ne va pas jusqu'à les présumer coupables, on ne songe pas à les garantir, cela sera une troisième étape dans l'évolution de l'idée que nous étudions. Pour le moment on ne s'occupe que de répartir la responsabilité d'une manière moins contraire à l'idée de justice, plus conforme aux opinions en faveur à l'époque. La solution fût trouvée par la jurisprudence ; elle repose tout entière sur le développement de la personnalité morale de la Commune et sur l'augmentation de ses attributions en matière de police. C'est donc à elle qu'incombera désormais la responsabilité.

DEUXIÈME PARTIE

RESPONSABILITÉ DE LA COMMUNE

CHAPITRE PREMIER

PÉRIODE ANTÉRIEURE A 1884

A l'époque où nous sommes arrivés, vers le premier tiers du xix^e siècle, les agents municipaux, tantôt nommés, tantôt élus, représentent la personnalité de la commune qui va se développant. Ils ont la charge de l'administration et celle de la police. Celle-ci est tout entière dans leurs mains ; ils l'exercent seuls, sans le concours des habitants, qui n'ont à intervenir, personnellement, à aucun titre et à aucun moment. A ce point de vue, l'évolution est terminée ; la police est désormais une attribution et une charge exclusive du pouvoir. Elle lui est dévolue sans partage et sans autre

intervention de la part des particuliers qu'une intervention pécuniaire. En ce qui les concerne, pour reprendre une expression déjà employée, le système préventif a définitivement remplacé le système répressif, auquel il est bien supérieur. Comme la responsabilité des dommages causés par les troubles a toujours incombé à celui, sur qui pesait la charge de la police, basée qu'elle est sur une idée de faute de sa part, elle ne saurait plus désormais peser sur l'habitant. Il s'est déchargé de cette obligation et de ses conséquences en assumant celle de verser annuellement une certaine somme. Sous l'influence de la division des professions ou des tâches, il va exécuter à l'avenir cette obligation par équivalent. Cette solution est devenue possible parce qu'un organisme nouveau s'est créé et développé, qui va assumer, à la place des individus, des fonctions de plus en plus diverses, la commune ; comme conséquence c'est sur lui que va peser la responsabilité. En dernière analyse, ce sera toujours sur l'habitant que portera le poids des responsabilités ; mais malgré tout, sa situation sera améliorée d'une manière appréciable, caractérisée surtout par ce fait qu'il n'aura aucune obligation de concourir personnellement à l'exécution de la police et aucune dette personnelle pour dommage ne pèsera plus sur lui.

Ce changement a été l'œuvre de la jurisprudence, qui paraît l'avoir accompli sous l'influence des critiques que nous avons reproduites et examinées plus haut.

Celles-ci reposaient surtout sur ce que la responsabilité était établie en violation du principe posé par l'art 1382. On a donné satisfaction à leurs auteurs, en faisant en notre matière application de ce principe et de ses conséquences, formulées par l'art. 1384.

Ce changement fut admis, la première fois, à l'occasion de troubles qui avaient éclaté à Metz le 5 juin 1832. La ville ayant été condamnée (1) à réparer les dommages, un conflit s'éleva entre le Gouvernement et le Conseil municipal sur le mode de répartition entre les habitants du montant de la condamnation. Nous en reproduisons les détails d'après Duvergier (2).

« Dans une première délibération sur le projet de loi à soumettre aux Chambres, pour être autorisé à s'imposer extraordinairement, le conseil municipal décida que la contribution serait répartie entre tous les domiciliés dans la ville au jour du délit, selon les facultés de chacun, cela en exécution de l'art. 9, titre V, de la loi du 10 vendémiaire an IV. Le Ministre refusa d'approuver cette délibération, attendu que le Conseil d'Etat considérerait le mode de répartition, indiqué par la loi de l'an IV, comme contraire à notre législation nouvelle en matière de finances. Le Conseil prit une autre délibération portant qu'une contribution extraordinaire de 41 centimes additionnels au principal des quatre contributions directes, serait mise seulement sur les indi-

(1) Metz, 1^{er} août 1832. S. 32.2.486 et Metz, 5 juin 1833. D. 34.2.178.

(2) *Collection des Lois*, 1834, p. 172, note 4.

vidus, domiciliés à Metz, le 5 juin 1832. Le projet de loi présenté à la Chambre adoptait ces bases. Mais la Chambre pensa que l'obligation de réparer le dommage était une dette communale ordinaire, que le corps moral devait supporter ; qu'on ne pouvait y voir une peine infligée aux habitants comme étant présumés avoir concouru au délit ou du moins comme coupables de ne pas l'avoir empêché, qu'en conséquence c'était la commune même qui devait payer, et que les habitants de la commune au jour de l'événement n'étaient pas seuls responsables ».

L'auteur que nous citons ajouté « que cette décision est équitable et légale et que les divers articles de la loi fournissent des expressions propres à soutenir les deux systèmes : « tantôt elle semble faire peser la responsabilité sur les individus qui habitent la Commune, tantôt elle paraît imposer l'obligation à la Commune entière. Au surplus, la loi actuelle est un précédent qui sans doute aurait une grande influence dans un cas analogue ».

Il y eut un moment d'hésitation dans la jurisprudence, sur le point de savoir si, aux deux cas d'exemption de la responsabilité, inscrits dans la loi, on substituerait celui résultant de l'art. 1384. Un certain nombre d'arrêts décidèrent, par application de cette idée, que « la commune n'était pas responsable en cas de troubles politiques et de Révolution » (1). La Cour de cassation,

(1) Aix, 20 juin 1821. S. 22.1.428. Bordeaux, 19 mars 1834. S. 34. 2. 590.

adopta cette manière de voir, dans un arrêt rendu sur les conclusions de M. Dupin, le 6 avril 1836 (1).

« Attendu, dit la Cour, que les enlèvements d'armes, qui ont pu être faits les 5 et 6 juin 1832, ont eu lieu à l'occasion d'une tentative criminelle pour renverser, à main armée, le trône constitutionnel et les lois du royaume ; que, dans de telles circonstances, la municipalité de Paris se trouvait en dehors des conditions *ordinaires* qui constituent la responsabilité établie par la loi de l'an IV.

« Attendu, disait-elle encore, que la Commune a pris toutes les mesures qui étaient en son pouvoir à l'effet de prévenir les délits, ce qui suffisait, d'après la raison et la loi, pour placer la ville dans le cas d'exception ».

Un peu plus tard, dans un arrêt rendu toutes chambres réunies, le 15 mai 1841 (2), la Cour décidait que les deux conditions, exigées par l'art. 5 de la loi de Vendémiaire, étaient nécessaires pour que la commune pût échapper à la responsabilité, en d'autres termes, elle considéra la commune comme déchargée de toute responsabilité quand elle avait fait effort, pour réprimer les désordres et quand l'attroupement était composé principalement d'étrangers (3).

Mais, le principe de la responsabilité étant basé sur ce que les municipalités, représentant les communes,

(1) D. 36.1.163.

(2) D. 41.1.252.

(3) Rendu, *loc. cit.*, p. 41, n° 27.

n'avaient pas usé de leurs pouvoirs de police, on devait être amené à décider que celles, qui ne disposaient pas de leur police, ne pouvaient être déclarées responsables. Nouvelle dérogation à la loi de l'an IV dont un avis du Conseil d'Etat du 13 prairial an VIII avait proclamé l'application à toutes les communes indistinctement.

Voici comment se posa la question :

En 1832, un magasin d'armes, situé dans le faubourg Saint-Honoré, fut pillé par un attroupement. Réclamation du propriétaire, à qui, la Cour de Paris, par un arrêt du 5 juin 1832, donne satisfaction en condamnant la ville de Paris à payer, conformément à la loi de Vendémiaire, le double de la valeur des objets pillés ou enlevés.

Pourvoi du Préfet de Police, suivi de cassation, par arrêt du 6 avril 1836, déjà cité, qui exonère Paris de la responsabilité non pas parce que la loi ne lui est pas applicable, mais parce que « la loi de Vendémiaire, uniquement relative à la police de chaque commune n'est pas destinée à réprimer des actes de rébellion, qui ont pour but de renverser le Gouvernement ». Les enlèvements d'armes, au sujet desquels, elle était appelée à statuer, ayant eu lieu à l'occasion d'une tentative criminelle pour renverser le trône à main armée, elle estimait qu'on était en dehors de l'hypothèse visée par la loi de Vendémiaire. Cette interprétation cadrerait mal, pour ne rien dire de plus, avec le texte de la loi qui ne

distinguait pas. C'est ce que soutint, dans les termes suivants, la Cour de renvoi (1) :

« Attendu que le principe de la loi de Vendémiaire est à la fois équitable et politique ; jusqu'au milieu des désordres qui troublaient la France, à cette époque, le législateur a voulu que chaque cité fût protégée par ses habitants, que l'intérêt personnel, la crainte d'une pénalité stimulât le zèle des citoyens, que l'amour de l'ordre n'aurait pas réunis pour la défense des intérêts communs, et que, d'un autre côté, les individus, victimes des excès ou de l'incurie de leurs concitoyens, eussent le droit de reporter, sur la masse des habitants, le dommage qui aurait atteint quelques-uns d'entre eux ; que l'on conçoit que l'application de ce principe est surtout nécessaire, dans les grandes cités, et particulièrement dans celles, où une grande agglomération d'habitants rend les attroupements plus faciles et plus fréquents, mais aussi les moyens de répression plus prompts et plus efficaces ; que, dès lors, rendre inapplicable à la ville de Paris la loi de Vendémiaire (2) ce serait refuser au maintien de l'ordre en général, et aux intérêts des particuliers la garantie salutaire, créée par la loi de l'an IV, et établir pour la commune de Paris un privilège funeste à ses habitants... que dès lors, pour la ville

(1) Orléans, 8 fév. 1839, 39.2.217. S. 39.2.286.

(2) D'après les conclusions de M. Dupin, citées en même temps que l'arrêt du 6 avril 1836. D. 36.1.166, la loi de Vendémiaire aurait été surtout dirigée contre Paris.

de Paris comme pour les autres communes, on doit admettre le principe de la responsabilité (1) ».

Ce système, combattu par le Procureur Général Dupin, fût repoussé par la Cour de cassation dans l'arrêt ci-après (2) :

« En ce qui touche le moyen tiré de l'applicabilité de la loi du 10 vendémiaire an IV à la ville de Paris, considérée comme siège du gouvernement :

« Attendu que l'appliquaiton aux Communes de ce principe de droit naturel, qui oblige chaque individu à réparer le dommage causé par son fait, son imprudence ou sa négligence, suppose nécessairement une organisation qui laisse aux communes la libre disposition de leurs moyens de surveillance, d'action et de répression.

« Attendu qu'il résulte des décrets des 3 et 4 vendémiaire an IV et des circonstances qui ont précédé, accompagné et suivi la promulgation de la loi du même mois, que la commune de Paris était alors placée, sous un régime spécial, qui refusait à ses officiers municipaux le droit de diriger la force armée et d'en disposer, et qui réservait aux membres de la Convention nationale, chargés de cette mission, la direction et la disposition de la force armée.

« Attendu que, depuis cette époque, la situation légale

(1) En faveur de cette opinion Férand-Giraud, « Responsabilité des communes, *Revue de législation et de jurisprudence*, 1832, t. II, p. 328 et 329.

(2) C. Cass. Chambres réunies, 15 mai 1841. S. 41.1.373. D. 41.1.252. Dans le même sens 18 décembre 1843. D. 44.1.336.

et municipale de Paris n'a pas changé et qu'elle a même été définitivement fixée et régularisée, ainsi que l'exigeait l'intérêt de l'Etat.

« Attendu, en effet, que la ville de Paris, étant le siège du gouvernement, c'est au gouvernement seul que doivent appartenir exclusivement, dans cette ville, la surveillance et la police générale, la direction et la disposition de la force publique, puisque l'indépendance du gouvernement serait compromise si les moyens de conserver la tranquillité publique, dans le lieu où il siège, pouvait dépendre d'une autorité autre que la sienne.

« Attendu que c'est dans ce but que l'arrêt des Consuls du 12 messidor an VIII a concentré dans la main du Préfet de police de Paris cette fonction d'autorité qui est ailleurs confiée aux maires, et qui a pour objet le maintien de la tranquillité publique, ainsi que la réquisition de la force armée.

« Attendu que le Préfet de police est l'agent direct du gouvernement, que ses pouvoirs s'étendent sur tout le département de la Seine et au delà ; qu'il est placé immédiatement sous les ordres des ministres avec lesquels il correspond directement, sans intermédiaire ; qu'il suit de là que c'est le Gouvernement lui-même et non un magistrat municipal qui veille, à Paris, à la conservation de l'ordre public et qui dispose seul de tous les moyens de surveillance, de prévention et de répression.

« Attendu que, si la loi du 20 avril 1834, donne aux maires et aux adjoints de la ville de Paris le droit de requérir l'assistance de la force publique et de sommer les attroupements séditieux de se disperser, ces dispositions n'ont point altéré les pouvoirs conférés, au Préfet de police, par l'arrêté du 12 messidor an VIII et n'empêchent pas que dans l'étendue de la circonscription territoriale soumise à son autorité, il continue d'exercer, dans toute leur plénitude, le droit de surveillance générale, le devoir de disperser les attroupements séditieux et la direction suprême de la force publique ; d'où il suit que l'arrêt attaqué, qui sans avoir égard à la position exceptionnelle de la ville de Paris l'a déclarée responsable de faits que cette position ne lui laissait pas la possibilité ni de prévenir ni de réprimer, a commis un excès de pouvoir et fausement appliqué et violé les dispositions de la loi du 10 vendémiaire an IV. »

Mais, il convient de le remarquer, la solution d'après laquelle les communes étaient déchargées de toute responsabilité quand elles n'avaient pas la disposition de leur police n'était pas une solution générale, s'appliquant à toutes celles qui se trouvaient dans ce cas. Seule la commune ou la ville, siège du gouvernement, était appelée à en bénéficier, cette décision étant basée sur une distinction entre les troubles, les désordres tendant à modifier le gouvernement établi et ceux n'ayant qu'un caractère local.

Cette manière de voir est nettement formulée dans

un arrêt rendu le 10 août 1869 (1) à l'occasion de troubles dont la ville de Lyon avait été le théâtre.

« Attendu que cette loi (du 10 vendémiaire an IV) s'applique à toutes les communes, même à celles dans lesquelles, comme dans la commune de Lyon, le pouvoir municipal est exercé, non par un maire, mais par un fonctionnaire qui est investi de pouvoirs plus généraux et plus étendus, parce que ce fonctionnaire n'en représente pas moins la commune et l'autorité municipale, quelle que soit d'ailleurs sa qualification et de quelque manière que ses pouvoirs aient été conférés.

« Attendu que, si une exception a pu être admise pour la ville de Paris, cette exception s'explique et se justifie par cette circonstance que Paris est le siège du gouvernement. »

La jurisprudence était si décidée à maintenir cette solution, qu'en 1881, dans un arrêt rendu le 4 mai (2), elle l'admettait encore dans une hypothèse dans laquelle Paris n'était pas en fait le siège du gouvernement.

Il s'agissait d'exactions et de pillages commis au détriment de compagnies de chemin de fer, pendant la Commune, alors que le Gouvernement régulier siégeait à Versailles.

« Attendu, dit la Cour dans cet arrêt, qu'au moment où se sont accomplis les faits litigieux, la situation qui

(1) D. 70.1.493.

(2) D. 81.1.471.

vient d'être exposée subsistait tout entière et que nonobstant l'insurrection du 18 mars 1871, et autres faits cités par le pourvoi, *les rapports légaux entre le Gouvernement et la ville de Paris n'étaient pas changés.*

Quand nous aurons ajouté que la responsabilité était appliquée aux autres communes, avec une rigueur qui contrastait avec la faveur accordée à la ville de Paris, nous aurons indiqué tous les caractères de cette jurisprudence. « Nous ne connaissons pas d'exemple, dit M. Vel-Durand (1) où les communes aient pu invoquer avantagement l'exception prévue par l'art. 5, titre IV de notre loi. » Et à l'appui de cette affirmation, l'auteur cite comme exemple caractéristique de la rigueur, apportée par les tribunaux dans l'application de la loi, un jugement du tribunal de Lille en date du 18 juillet 1867, confirmé par arrêt de la Cour de Douai du 18 mai 1868

Ces décisions furent rendues dans les circonstances suivantes : Une grève ayant éclaté à Roubaix des immeubles furent pillés et incendiés par des rassemblements. La ville de Roubaix, assignée en responsabilité devant le tribunal civil de Lille, opposait l'abrogation de la loi de Vendémiaire, résultant de ce qu'elle était tombée en désuétude et que, dans tous les cas, elle avait pris toutes les mesures en son pouvoir pour prévenir les rassemblements et en faire connaître les auteurs dont une partie étaient étrangers.

Le Tribunal, après avoir déclaré non abrogé l'art. 1^{er}

(1) *Loc. cit.*, p. 86.

de la loi de Vendémiaire, ajoutait : « Attendu que cette responsabilité est absolue et ne s'effacerait pas devant cette circonstance sur laquelle, dès lors, il n'échet de s'appesantir, à savoir que la commune de Roubaix aurait, au cas particulier, pris toutes les mesures qui étaient en son pouvoir à l'effet tant de prévenir les dévastations dont il s'agit que d'en faire connaître les auteurs ; qu'en effet, cette exception prévue en l'art. 5 du titre IV du dit décret, se réfère taxativement au cas qui y est prévu et qui n'est pas celui de l'espèce, à savoir que le rassemblement aurait été formé d'individus étrangers à la commune ».

CHAPITRE II

CRITIQUES DE LA JURISPRUDENCE ET APPARITION D'UN PRINCIPE NOUVEAU COMME BASE DE LA RESPONSABILITÉ

Il n'entre ni dans notre intention, ni dans notre plan de faire en détail la critique de cette jurisprudence. Nous nous proposons seulement d'en dégager les idées essentielles dans la mesure où elles peuvent expliquer l'évolution de l'idée qui fait l'objet de notre travail.

Dans la période que nous venons d'analyser, les décisions de la jurisprudence sont inspirées par le principe de la personnalité des fautes et des peines, auquel il avait été fait brèche tant que la police n'avait pas été organisée et que la personnalité morale de la commune n'avait pas été suffisamment développée pour pouvoir être efficacement substituée à celle des habitants. L'application du principe précité conduisait la jurisprudence à déclarer responsable la personne qui avait la charge de la police, c'est-à-dire la commune. Mais il en résultait que celle-ci aurait dû être déchargée de

toute responsabilité quand elle n'avait ni la disposition de la police, ni la responsabilité de l'ordre. Dans le but manifeste de multiplier les cas d'irresponsabilité, la jurisprudence faisait d'abord une distinction entre les troubles ayant des causes et un but politiques et les autres et arrivait enfin à décharger de toute responsabilité l'endroit où était le siège légal du Gouvernement.

Cette jurisprudence reposait sur des arguments dont l'inexactitude a été souvent démontrée, telle que la différence d'organisation municipale de Paris et des autres communes survenue depuis la loi de vendémiaire ; d'où l'on faisait découler que cette loi n'avait pas été faite pour Paris. Or, déjà, lors du vote de cette loi, Paris avait une organisation différente de celle des autres communes, et, comme nous l'avons dit, il a été démontré que la loi de vendémiaire avait été faite surtout pour Paris.

Cette jurisprudence constituait un progrès cependant puisqu'elle fournissait un moyen d'indemniser les victimes des dommages sans violer le principe fondamental de la responsabilité. Mais, par la distinction qu'elle faisait entre la commune, siège du gouvernement et les autres, elle laissait sans protection les habitants les plus exposés à être victimes de dommages.

Aussi voyons-nous surgir une préoccupation que nous n'avons pas encore rencontrée. Ainsi que nous l'avons fait remarquer, Toullier avait soutenu les intérêts des habitants qui risquaient d'être rendus respon-

sables d'une faute à laquelle ils n'avaient pas pu ne pas rester étrangers, et leur cause avait triomphé. Mais les victimes des dommages causés par des auteurs anonymes rassemblés, personne n'avait encore plaidé leur cause. Or, du fait que l'irresponsabilité de Paris était admise, on fut amené à songer à elles. Qui serait responsable alors ? Les victimes ?

On chercha donc un autre fondement à la responsabilité. Un auteur (1) soutint que la responsabilité communale constituait une assurance contre les troubles, qu'elle « devient le seul élément qui soutienne les citoyens et rende supportables, en les partageant, les pertes auxquelles quelques-uns d'entre eux sont exposés ».

Cette idée, qui va se développer, nous la trouvons précisée et invoquée, pour la première fois, par le ministère public en 1881 (2), dans les termes suivants : « C'est donc un moyen recevable et j'ajoute un moyen sérieux que les compagnies (3) invoquent, en soutenant que l'arrêt viole le titre I, les articles 1, 2, 3 et 5 du titre IV et l'art. 1^{er} du titre V de la loi du 10 vendémiaire an IV. Quel est le fondement juridique de cette loi ? Trolley dit très bien : « Les propriétaires et les habitants sont soumis à toutes les charges de la commu-

1) Gastambide, *Revue de Droit français et étranger*, tome V, p. 324.

2) Conclusions de l'Avocat Général Desjardins rapportées en même temps que l'arrêt contraire de la Cour. D. 81.1.471.

(3) Voir p. 67. Il s'agit des compagnies de fer.

nauté qui, de son côté et en retour, s'engage à protéger les propriétés et les personnes ; si elle manque à ce devoir sacré de protection, elle commet une faute ». Il y a, en effet UNE SOLIDARITÉ NATURELLE ENTRE LES MEMBRES DE LA COMMUNE, si l'ordre est troublé, si des dégâts sont commis sur son territoire. La commune elle-même est responsable, quand une minorité seule serait coupable parce qu'il appartenait à tous d'empêcher le crime de quelques-uns. C'est du collectivisme, a-t-on dit, c'est du collectivisme légitime, répondons-nous. Le contribuable paie l'impôt non seulement pour lui, mais pour les autres ; quiconque participe à une mesure tendant à empêcher l'oppression des plus faibles par les plus forts défend les autres ; c'est là si l'on tient au mot, du collectivisme nécessaire. *La commune que « la loi politique trouve et ne crée pas »* ne se conçoit pas sans une sorte de collectivisme communal : *collectivité des intérêts, collectivité des charges.* »

Voilà posée pour la première fois l'idée nouvelle dont nous allons suivre le développement, mais qui avait déjà reçu des applications, pour ainsi dire avant d'être formulée. Car, en maintes circonstances, l'Etat quoique théoriquement et juridiquement irresponsable, avait assumé la responsabilité en ayant bien soin de spécifier que c'était à titre gracieux. C'est ainsi qu'un décret du 6 mars 1848 décidait la nomination d'une commission chargée d'examiner les demandes d'indemnités, qui pourraient « être réclamées par les citoyens, à la suite

des malheurs particuliers qu'ils auraient éprouvés dans les journées de février ».

Les termes du décret du 24 décembre 1851 — 10 janvier 1852, sont encore plus explicites : « Le Président de la République...

« Considérant qu'aux termes de la loi du 10 vendémiaire an IV, les communes sont responsables des délits, commis à force ouverte par des attroupements ou rassemblements, ainsi que des dommages-intérêts auxquels ils donnent lieu.

« Considérant néanmoins, que la ville de Paris, est dans une situation exceptionnelle qui n'autorise pas d'une manière absolue de faire peser sur elle cette responsabilité.

« Considérant que si l'Etat n'est soumis à cet égard, à aucune obligation légale, il est *conforme aux règles de l'équité et d'une saine politique* de réparer les malheurs immérités et d'effacer autant que possible les douloureux souvenirs de nos discordes civiles. »

Le décret ouvrait ensuite un crédit de 5 millions 600.000 francs destinés « à la liquidation des indemnités à accorder aux particuliers dont les propriétés ont souffert des dommages matériels par suite des événements de février et juin 1848 ».

En 1871 et en 1873, la même question se posa compliquée par ce fait que les dommages avaient eu pour cause non seulement les troubles et l'émeute, mais encore la guerre. Des indemnités furent accordées, mais

en déclarant par la bouche de M. Thiers « qu'en cette matière, toute réparation aurait le caractère d'acte de bienfaisance et de générosité nationales », ou encore par l'organe du rapporteur que « l'Etat ni la commission du budget n'ont entendu créer un droit à indemnité, ni l'existence d'une dette de l'Etat... c'est une mesure purement exceptionnelle, elle constitue un dédommagement accordé uniquement à titre gracieux ».

On le voit, avant d'être formulé, le principe de solidarité s'imposait avec une telle force qu'en fait l'Etat se conduisait comme s'il avait été reconnu. Mais, on se croyait obligé, probablement pour se protéger contre on ne sait qu'elles éventualités, d'affirmer le principe contraire au moment même où l'on était obligé de l'abandonner. Nous verrons que depuis il en a été de même et que des troubles s'étant produits à Lyon et à Paris, ce fut une occasion nouvelle pour le législateur de déclarer solennellement le principe de l'irresponsabilité de l'Etat en même temps qu'il mettait à sa charge la réparation.

CHAPITRE III

LA LOI DE 1884

Le législateur va se contenter d'appliquer les principes adoptés par la jurisprudence, en les modifiant toutefois sur certains points. C'est ce que constate M. Valdeck-Rousseau, ministre de l'Intérieur (1), dans les termes suivants : « La commission du Sénat a fait son profit des observations des théoriciens et des décisions rendues par les tribunaux compétents. On a donné aux maires la police municipale ; le maire a parmi ses obligations celle de prévenir les attroupements ; s'il ne prend pas les précautions que vous lui assignez de prendre, il est de *bon sens* que le manquement au devoir ne demeure pas sans sanction, et que cette commune, dont le maire est la personnification soit responsable quand des désordres ont éclaté qu'il avait le devoir de prévenir ».

C'est par application de cette idée que l'art. 106 § 1,

(1) Sénat, 14 février 1884. Débats parlementaires.

déclare la commune civilement responsable des dommages et dégâts résultant des crimes ou délits commis à force ouverte, ou par violence sur leur territoire par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit envers les personnes, soit contrè les propriétés publiques ou privées ».

Il est bien entendu qu'il n'y a de responsabilité que lorsque le préjudice est causé par un attroupement. Dans ce cas, il faut bien une responsabilité, disait M. Barne au Sénat en 1884, « à moins de renvoyer les victimes aux auteurs des violences. Ces auteurs sont le plus souvent inconnus, ils sont le plus souvent insaisissables, leurs actes se cachent sous l'anonymat du groupe à l'action duquel ils ont concouru. Ce cas ne ressemble pas au fait coupable accompli par un ou plusieurs agents isolés. Ceux-ci sont souvent connus, on peut les poursuivre, les condamner à des peines et même à des réparations civiles. Mais l'attroupement est anonyme, il cesse d'exister, se dissipe après qu'il a accompli son œuvre criminelle ; ses membres sont difficiles à saisir. » Voilà quel est désormais le fondement de la responsabilité. *Les victimes* dont on se préoccupe pour la première fois, doivent pouvoir s'adresser à quelqu'un. Leur droit ne résulte plus de ce qu'on a besoin des habitants pour faire la police ; on les indemnise, non pas pour contraindre par la menace d'une peine, ceux qui ont l'obligation de concourir au maintien de l'ordre ; leur droit est indépendant de ces considérations ; on les in-

demnise parce qu'ils ont subi un préjudice contre lequel on estime *maintenant* qu'ils doivent être protégés, ou dont ils doivent être dédommagés. Sur quoi s'appuie-t-on pour cela ? Sur une idée de solidarité.

M. Ferdinand Dreyfus, parlant au nom de la commission de la Chambre, dans la séance du 28 octobre 1883, s'exprimait ainsi : « La responsabilité communale nous paraît devoir être maintenue... parce qu'elle repose sur deux grandes idées consacrées par notre droit public : l'idée de SOLIDARITÉ *qui existe entre les habitants d'une même commune quand il s'agit de se défendre contre des troubles intérieurs* ; l'idée de la liberté municipale qui a pour corollaire nécessaire la responsabilité collective de la commune à laquelle la loi confie le soin de veiller à sa police locale. »

Et ailleurs : « La chambre prendra tout à l'heure connaissance des art. 107 et 108 du projet, et elle verra que cette présomption légale de faute qui est nécessaire n'est que la conséquence même du devoir de solidarité, d'assistance commune qui relie tous les habitants de la commune ».

Le rapporteur du projet devant le Sénat s'exprimait dans les mêmes termes sur ce point. Parlant des art. 106, 107 et 108, il disait : « A ces solutions qui lui paraissent, commandées *par la justice, par le devoir civique et par l'esprit de solidarité qu'il faut développer de plus en plus*, la majorité de votre commission ne fait aucune objection. Elle accepte les textes soumis à son examen ».

Le principe ne fut contesté qu'au Sénat par M. Batbie. Mais il le fut dans des termes tels, par l'éminent jurisconsulte, que les arguments invoqués par lui contre le projet, tel qu'il était présenté, nous les retrouverons, dix ans plus tard, dans la bouche de ceux qui soutiennent la responsabilité de l'Etat.

A vrai dire, le principe ne fut pas contesté, ainsi que nous allons le montrer ; parce que si on l'invoquait en paroles, on s'abstenait de le traduire en actes ; si on le mettait à la base de la responsabilité de la commune, on n'en tirait aucune des conséquences qu'il comportait. C'est ce que s'attacha à démontrer avec beaucoup de perspicacité et d'éclat l'éminent professeur. Mais, pour saisir la démonstration, il est nécessaire d'analyser les dispositions du projet, devenu la loi de 1884.

Le principe de la responsabilité de la commune est proclamé, mais il est admis comme une exception à cet autre principe plus général, à savoir qu'aucune responsabilité ne saurait être mise en jeu en raison de mesures de police. Partant de cette idée qu'on se trouvait en face d'une disposition exceptionnelle et déroga-toire à un principe général de notre droit, l'application devait d'abord en être strictement et rigoureusement limitée au cas prévu par le texte, c'est-à-dire, d'après les termes de l'art. 106 « au cas de dégâts et dommages résultant de crimes ou délits commis à force ouverte ou par violence par des attroupements armés ou non armés, soit envers les personnes soit contre les pro-

priétés publiques ou privées ». Même ainsi entendu, il avait été violemment critiqué. « Ce n'est pas assez avait dit M. Bernard, à la Chambre des Députés, le 27 octobre 1883, ce n'est pas assez d'avoir rendu les communes responsables, je le répète, des fautes qui n'ont pas été commises par elles, des fautes qui sont le fait, non pas d'un préposé de la commune, remarquez-le, M. le rapporteur, non pas d'un mandataire proprement dit, mais d'un simple administrateur, ce qui n'est pas la même chose au point de vue de la responsabilité civile. Non ! ce n'est pas assez, vous établissez encore contre les communes une présomption de faute ».

A quoi M. Ferdinand Dreyfus répondit : « Il y a un lien intime entre le principe même de la responsabilité des communes et l'organisation communale elle-même.

« Manuel et les orateurs libéraux de la Restauration se sont élevés avec une grande éloquence contre cette responsabilité ! Pourquoi ? Parce que sous les lois d'alors, les communes n'étaient pas libres ; parce que les membres des conseils municipaux n'étaient pas élus, parce que les maires étaient choisis par le roi, et il est évident que, là où l'Etat ne se dessaisissait pas de son pouvoir de police locale, il était impossible d'imposer aux communes une responsabilité quelconque.

« Est-ce là ce que nous faisons ? Ce que nous établissons dans cette loi, c'est évidemment la liberté com-

plète du maire au point de vue de la police locale. C'est le maire qui est chargé de veiller à la sécurité publique dans la commune : là, comme ailleurs, la condition de cette liberté, c'est la responsabilité.

« Si l'autorité municipale, si le maire, sous le contrôle du conseil municipal, est chargé de veiller à ce que l'ordre public soit maintenu dans la commune, il est nécessaire d'ajouter ceci : c'est que, si cet ordre public est troublé, si le maire n'a pas pris toutes les précautions nécessaires pour assurer le maintien du bon ordre dans la commune, la commune doit être déclarée responsable.

Voilà, Messieurs, la raison des dispositions que nous vous présentons. »

L'orateur avait beau faire de vains efforts, il n'arrivait pas à démontrer pourquoi il admettait la responsabilité de la commune dans un cas où l'Etat, dont il parlait imprudemment, ne l'aurait pas été pour des faits identiques, pourquoi il assimilait le maire, administrateur à un préposé dont le mandant était irresponsable.

La réponse aurait pu être simple ; c'est qu'on admettait, sans plus, l'introduction, en cette matière, des principes admis par les tribunaux judiciaires et en réalité non applicables : le principe des art. 1382 et 1384 et qu'on en tirait toutes les conséquences, ce que la jurisprudence n'avait jamais osé faire. Et ces conséquences, aboutissant à des restrictions au principe admis, l'orateur les invoque comme des circonstances

atténuantes : « Maintenant, ce principe admis, est-ce que la commission, dans son application, n'a pas fait tout ce qui était possible pour le restreindre et l'adoucir. »

En effet, étant admis que la commune est responsable parce qu'elle est en faute, comment maintenir une obligation quelconque à sa charge quand elle prouvera l'inexistence de cette faute que l'on présumait contre elle ou quand les circonstances seront telles qu'il ne pourrait pas y avoir faute de sa part ? Aussi les auteurs du projet et les Chambres décidèrent-ils que l'art. 106 serait inapplicable et la commune déchargée de toute responsabilité dans les trois cas suivants :

1° Lorsqu'elle pourrait prouver que toutes les mesures avaient été prises, à l'effet de prévenir les attroupements ou rassemblements et d'en faire connaître les auteurs ;

2° lorsqu'elle n'aurait pas la disposition de la police locale ni de la force armée ;

3° lorsque les dommages seraient le résultat de faits de guerre.

Mais tout cela reposait sur une idée de faute, commise par le maire, en une matière qui ne comporte pas de responsabilité, faute de l'administrateur que l'on faisait retomber sur la commune. Malgré tout, il restait toujours à démontrer pourquoi la commune est responsable, quelle obligation, elle est en faute de n'avoir pas remplie ? Il semble que c'est à cette question que

répond l'idée de solidarité invoquée par les auteurs de la loi.

Cette idée va servir à créer un rapport entre les faits dommageables et la commune, à qui sans cela ils ne sauraient être imputés, car elle n'en est pas l'auteur et aucun texte ne l'a non plus, jamais, mise dans la situation par rapport à ses membres, d'un maître ou d'un patron par rapport à ses employés ou à ses préposés. Le rôle de l'idée de solidarité, que l'on invoque pour les besoins de la cause, est de remplacer l'obligation ancienne, mise par la loi de vendémiaire à la charge des habitants de concourir à la police, à la repression des troubles, obligation génératrice de leur responsabilité. Et comme cette obligation n'existe plus et que, pour pouvoir faire peser la responsabilité sur la commune, il faut lui trouver un équivalent, le législateur a été amené à invoquer une idée de solidarité. Mais nous avons dit et nous répétons qu'elle a été invoquée seulement pour les besoins de la cause et qu'on n'a tiré aucune des conséquences qu'elle comportait. En effet, on remarquera que cette obligation de solidarité qui sert à justifier la responsabilité communale n'est pas inscrite dans la loi et qu'on n'a tiré aucune autre des conséquences qu'elle entraînait. Les dispositions de la loi de 1884 que nous venons d'analyser sont, à y regarder de près, toutes inspirées et exclusivement régies par le principe des art. 1382 et suivants, par l'idée de dommage et celle de faute.

M. Batbie a parfaitement mis ces points en lumière et a eu seul raison contre tous, quand il a formulé contre ces dispositions, les critiques suivantes. Ayant dit les origines des articles en discussion, l'orateur en recherche le principe dans les termes ci-après :

« On peut le rattacher à l'une ou à l'autre des deux idées suivantes : ou bien à l'esprit de solidarité entre les membres de la même association, de la même commune ; ou bien à l'idée de peine infligée à ceux des membres de cette commune, qui, par faute, omission ou négligence coupable, ne font pas tout ce qui est en leur pouvoir pour éloigner des attroupements et éviter les dommages aux propriétés privées ou publiques ».

« C'est à l'une ou à l'autre de ces idées que ces dispositions peuvent être reliées.

« D'après le rapport, elles se rattacheraient à toutes les deux. Il y aurait un mélange de l'idée de solidarité, et de l'idée de punition de la négligence.

« Il me semble que ce mélange est de nature à introduire un peu de confusion, soit dans les dispositions proposées, soit dans leur discussion et je crois qu'il serait plus juste, plus logique de bien dégager les deux idées et de les traiter séparément.

« M. le Rapporteur, dans son projet, caresse avec complaisance l'idée de solidarité ; il voit là l'application d'une idée féconde qui doit même, d'après lui, être étendue et qui doit plus tard recevoir des applications nouvelles... »

Et après avoir reproduit le passage du rapport au Sénat cité, plus haut, l'orateur reprend : « Messieurs, si les membres de la même association doivent être obligés de contribuer au paiement des dégâts en vertu de cet esprit de solidarité, je demande pourquoi on n'en étend pas les conséquences même dans le cas où il y a force majeure ; si c'est de la solidarité que vous voulez faire découler nos propositions, elles doivent s'appliquer même au cas où il y a force majeure, car c'est une espèce de secours au malheur, une espèce de bienfait en cas d'infortune, et pour l'infortune, il importe peu qu'elle soit le résultat d'une négligence ou l'effet de la fatalité.

« Oui, pour ma part, et permettez-moi d'insister, je ne crois pas qu'il y ait à distinguer entre le cas où il y a une faute commise, et celui où il y a eu force majeure, si c'est par esprit de solidarité que nous devons nous décider.

« Supposez, au contraire, que ce soit la conséquence d'une faute à punir, d'une négligence imputable, je demande pourquoi vous punissez ceux qui n'ont aucune faute à se reprocher ; car, vous frappez, par l'obligation de contribuer à ces dommages-intérêts, non seulement les habitants qui étaient armés et pouvaient concourir à dissiper l'attroupement, mais aussi ceux qui habitent la commune, les femmes, les enfants, les vieillards, c'est-à-dire ceux qui ne peuvent pas être appelés à défendre la commune contre l'attroupement. Je dis que

dans ce cas là, Messieurs, il y a encore contradiction et que la commission n'est pas d'accord avec son principe. Ainsi le projet n'est conséquent ni avec le principe de solidarité, ni avec le principe de la punition, en cas de négligence.

« Si, en effet, c'est le principe de solidarité qui doit guider, il ne faut pas accepter le cas de force majeure. Si vous pensez que la réparation doit être la peine de la négligence, il ne faut pas punir les habitants qui ne peuvent pas s'armer pour défendre la commune contre l'attroupement. Vous ne devez pas punir les femmes, les enfants, les vieillards, car il n'y a aucune faute à leur imputer. »

Le savant jurisconsulte examinant ensuite les conséquences auxquelles conduisaient l'un et l'autre principe s'exprimait ainsi : « Messieurs, cet esprit de solidarité me paraîtrait conduire à des conséquences bien extraordinaires ; il ferait que le paysan propriétaire de quelques setérées serait responsable solidairement des dommages commis sur une propriété opulente, sur une propriété où se trouveraient réunis des objets d'art d'une valeur considérable, et le possesseur de cette belle propriété aurait seulement à répondre à l'égard de ce paysan, du prix insignifiant de quelques meubles rudimentaires. Il me semble qu'il y aurait là une solidarité bien inégale, car elle serait de nature à ruiner l'un tandis que l'autre, sera à peine touché, à peine effleuré par les conséquences de l'obligation ».

En ce qui concerne le principe de la faute, de la négligence, M. Batbie en démontrait les conséquences fâcheuses par les deux hypothèses suivantes. Il supposait qu'en pleine tranquillité, au milieu de la paix générale du pays 15 à 20 malfaiteurs se présentaient inopinément la nuit dans une commune. Parmi les habitants 15 à 20 ont des armes. On peut triompher des malfaiteurs si tout le monde fait son devoir, mais à cette condition seulement. Or, parmi ceux qui sont en état de résister, il y en a qui sont décidés à se battre, à peu près la moitié ; les autres refusent obstinément. Il en résulte que les malfaiteurs l'emportent et peuvent se livrer à tous les crimes et à toutes les déprédations. « Dans ce cas là, Messieurs, disait l'orateur, la commune sera responsable, parce qu'on n'a pas fait ce qu'on pouvait faire, et si elle est responsable, on fera contribuer même ceux qui ont offert d'exposer leur vie. Ceux-là seront obligés de contribuer ni plus ni moins que les autres et peut-être s'ils sont plus riches, ce qui pourra arriver, auront-ils à contribuer pour la plus forte somme. »

Il supposait encore que les malfaiteurs de deux ou trois communes s'entendaient pour commettre des dégâts, et causer des dommages dans une quatrième commune, ce qui pouvait, d'après l'art. 107, avoir pour conséquence, d'entraîner la responsabilité de chacune des communes. « Quel moyen peut-on avoir, concluait-il, d'empêcher que les malfaiteurs d'une commune s'entendent avec ceux d'une commune voisine pour former

des attroupements et porter la désolation dans une quatrième commune ? Je demande s'il y a un moyen pratique de l'empêcher et alors quelle application pourra recevoir votre art. 107 ? Je prétends qu'il est d'une application impossible ».

L'éminent professeur faisait encore un autre grief à la loi. « Je me demande, disait-il, pourquoi cette responsabilité a été mise à la charge des communes tandis qu'aucune obligation semblable n'a été mise à la charge de l'Etat.

« L'Etat est une personne morale, comme la commune, l'Etat a un patrimoine privé, il correspond à de nombreux citoyens que l'on pourrait faire contribuer également dans le cas où un dommage aurait été causé à des propriétaires. Votre principe de solidarité, *vous pourriez le suivre avec bien plus d'efficacité* quand il s'agit de l'Etat, car une commune peut être composée de quelques pauvres habitants qui ne seraient pas en état de réparer le préjudice causé au propriétaire principal, tandis que l'Etat aura les ressources suffisantes pour réparer le dommage.

« C'est dans ces conditions très favorables que vous pourriez appliquer votre solidarité.

« Cependant, jamais il n'a été admis que l'on pouvait faire supporter par l'Etat les dommages causés par des attroupements non empêchés ou non dispersés...

« Il n'a jamais été prétendu ni reconnu que les victimes des dégâts non empêchés par la défaillance de

l'autorité avaient le droit d'en faire retomber les suites sur l'Etat.

« Je demande pourquoi ce que vous exigez d'une commune, vous ne l'exigez pas de l'Etat, ou plutôt pourquoi n'exigeant pas de l'Etat une pareille responsabilité, vous l'exigez de la commune ».

Nous venons de trouver dans ce dernier passage, la première trace de l'évolution nouvelle de l'idée de responsabilité.

Il est bien certain que quand M. Batbie parle de la responsabilité de l'Etat ce n'est pas qu'il en soit partisan ; il la considère comme inadmissible. Et c'est par défi, pour y trouver un argument *a fortiori* contre ses adversaires qu'il arrive à la mentionner et à l'envisager.

La genèse des idées présente souvent de ces bizarreries. On les émet la première fois, on les expose pour en faire apparaître l'impossibilité, la non admissibilité. Et on se trouve avoir fourni, sans le savoir et sans le vouloir, des arguments et des armes à ceux qui, demain, s'en empareront et la feront triompher.

M. Batbie concluait en reprenant un mot de Toullier, au sujet de la loi de vendémiaire : « Faisons des vœux pour voir retrancher cette loi de notre législation » et demandait au Sénat de réaliser ce vœu.

Ce fut M. Barne qui répondit au savant jurisconsulte. Nous ne pouvons nous empêcher avant d'analyser sa réponse et d'en citer les passages principaux, relatifs

à notre sujet, de constater non sans regret que la précision, la logique, l'enchaînement des idées que nous avons trouvés dans le discours de M. Batbie font défaut ici. Il y a entre les deux morceaux la différence qui existe entre la leçon du professeur et le discours de l'homme politique.

M. Barne s'attache à justifier le maintien de la loi de vendémiaire par les corrections qui lui ont été apportées, ce qu'avait déjà fait Ferdinand Dreyfus à la Chambre des Députés :

« Ce qui a survécu au temps, dit-il en parlant de la loi de vendémiaire, ce que la jurisprudence a maintenu et ce qui, en principe, sauf les restrictions nécessaires que nous nous proposons d'y apporter, est salulaire pour le maintien de l'ordre public, aussi bien à notre époque que dans le passé, c'est que, dans cette grande famille qu'on appelle la commune, le devoir des administrateurs aussi bien que des membres qui la composent, l'intérêt, le devoir de tous est de veiller à la sécurité publique.

« Il faut, entre les membres de cette commune, ce lien de solidarité que l'honorable M. Batbie mettait en doute, dont il contestait la saine application aux dispositions législatives qui sont soumises à cette heure à votre sanction.

Oui, il doit y avoir entre les habitants d'une commune une solidarité qui ne soit pas celle dérivant d'un crime ou d'un délit, mais bien d'un devoir général qui consiste non

seulement à ne pas troubler la paix publique mais encore à réprimer des entreprises coupables accomplies par des attroupements d'hommes armés ou non armés.

« Quand les habitants et les chefs qu'ils se sont donnés oublient leur devoir et qu'il en résulte des dommages, *une solidarité juste et morale crée un droit de réparation au profit des victimes...*

« Il doit en être ainsi à moins de renvoyer les victimes aux auteurs directs des violences. Ces auteurs sont le plus souvent inconnus ; ils sont ordinairement insaisissables. Leurs actes se cachent sous l'anonymat du groupe à l'action duquel ils ont concouru. Ce cas ne ressemble pas, au fait coupable accompli par un ou plusieurs agents isolés, ceux-ci sont souvent connus, on peut les poursuivre, les faire condamner à des peines et même à des réparations civiles. Mais l'attroupement est anonyme. Il cesse d'exister, se dissipe après qu'il a accompli une œuvre criminelle, ses membres sont difficiles à découvrir ; il y a souvent une impossibilité complète. Il est au contraire souvent possible de faire échouer le rassemblement dans sa formation. Le projet a pu s'en révéler par des signes d'agitation qu'une bonne administration communale pourra bien des fois saisir. L'inaction constitue la faute et fait naître la responsabilité ou tout au moins une présomption... »

L'orateur résume ensuite le système de la loi de la manière suivante : Un triple problème s'est posé devant nous. Fallait-il *maintenir* la loi de Vendémiaire et son

principe rigoureux de responsabilité ? Fallait-il, repoussant ce principe, placer les communes absolument dans le droit commun, et ne laisser d'autre ressource à ceux de leurs habitants dont les personnes ou les propriétés ont pu, dans des moments d'agitation, subir des atteintes violentes qu'un espoir, trop souvent vain, de découvrir les coupables, de les faire condamner et d'obtenir d'eux des réparations pécuniaires. Ou bien était-il possible de maintenir la responsabilité en en limitant l'application à des circonstances dont l'appréciation comporte un esprit de justice et de raison ?

« ...C'est cette solution qui nous a paru la meilleure. La responsabilité doit être attachée à une faute dont l'existence doit toujours pouvoir être contestée. »

Ce qui n'empêchait pas l'orateur quelques instants après de retomber dans la contradiction signalée par M. Batbie : « Nous conservons l'idée d'une sorte d'assurance mutuelle entre les habitants d'une commune, pour mieux garantir le maintien de l'ordre par les maires avec le concours des habitants et ne pas exposer quelques citoyens à supporter seuls les conséquences de fautes imputables à la communauté ou à ses représentants légaux ».

« Je crois avoir justifié, concluait-il, le maintien du principe de la responsabilité... mais ce qui la rend surtout acceptable ce sont les exceptions qui l'accompagnent...

En effet, l'art. 108 tantôt exonère de toute espèce de

présomption de faute la commune qui, dans cette situation, sera désormais irresponsable, et tantôt il maintient une présomption de faute à la charge de la commune, en lui permettant toujours la preuve contraire à cette présomption... Nous croyons ainsi avoir *concilié* les intérêts de la défense sociale avec ceux d'une bonne justice. »

La discussion se poursuit ensuite entre M. Batbie et le Ministre de l'intérieur sur un autre point, à savoir la responsabilité de l'Etat. Nous y reviendrons dans la troisième partie de ce travail. Contentons-nous pour le moment, connaissant le texte de la loi et les motifs qui l'ont inspirée d'indiquer ce qui la caractérise.

La solution admise en 1884 apparaît essentiellement comme transactionnelle et conciliatrice. On s'est efforcé, ainsi que l'a dit M. Barne, de faire une impossible conciliation entre deux principes dont M. Batbie avait démontré la profonde opposition. L'un, celui de faute que l'on avait reçu de la jurisprudence, à qui il avait été imposé par la loi de Vendémiaire et qui avait survécu à l'obligation qu'il était destiné à sanctionner : celle pour les habitants de participer à la police. L'autre, celui de la solidarité, qui s'est imposé par suite du développement de la personnalité de la Commune et a grandi avec elle. Pour échapper à cette contradiction, M. Waldeck-Rousseau a essayé de justifier la responsabilité, sans recourir au principe de solidarité et en lui donnant une base nouvelle et une justification différente

Il a développé ce système au Sénat dans les termes suivants :

« La loi municipale délègue à la Commune, dit-il, une partie du pouvoir qui appartient, depuis l'origine des sociétés et des temps à la collectivité, c'est-à-dire à l'Etat, et le pouvoir ainsi délégué n'est autre que celui de la police municipale. Cette police qui comprend, ainsi que le porte la loi, l'obligation de prévenir et de réprimer les attroupements, ne va pas sans une responsabilité, qui pèsera sur la commune dont le maire est l'agent. Quand on rend, le maire ou pour mieux dire la commune dans la personne de celui qui la personnifie, responsable des dommages qu'auront causé les attroupements... c'est là purement et simplement un corollaire de la disposition par laquelle vous avez confié à la commune dans la personne de son maire le soin de prévenir de semblables désordres, c'est la sanction, la conséquence légitime et nécessaire d'un droit que vous avez consacré. »

Mais ce principe admis et ainsi entendu, valait non seulement pour les dommages causés par des attroupements, il valait aussi pour ceux causés par des individus isolés. Il prouvait trop, c'est ce qu'avait fait observer M. Batbie.

M. Waldeck-Rousseau déclarait que des dispositions qui pousseraient la logique aussi loin seraient excessives. Et il le justifiait en disant qu'il y avait un texte spécial faisant une obligation à la commune « de prendre des

mesures de police générale de nature à prévenir des troubles également d'ordre général » et qu'il n'en existait pas dans l'autre cas.

Il nous semble qu'ici le Ministre se trompait et que le professeur avait raison contre le ministre. L'obligation dérive, d'après l'argumentation de M. Waldeck-Rousseau, dans l'un et l'autre cas, de ce que la commune a la police dans ses attributions.

L'orateur l'a bien senti, car il a ajouté : « J'estime quant à moi, que si on doit donner à l'autorité communale toute l'extension qu'elle peut légitimement recevoir, c'est à cette condition cependant que l'exercice de ce pouvoir qui lui aura été délégué, qui aura été démembré du pouvoir de l'Etat tout entier, n'aille pas sans des responsabilités, mais des responsabilités qui doivent être très mesurées, qu'on ne doit pas rendre excessives ; et si j'adopte absolument le texte de la commission, c'est précisément parce qu'elle a su donner satisfaction à un principe qui me paraît nécessaire, et qu'en même temps elle a su en adoucir les rigueurs ou plutôt faire disparaître tout ce que ce principe avait d'excessif dans les législations précédentes ». C'est presque dans les mêmes termes l'aveu déjà recueilli de la bouche de M. Barne. La seule différence c'est que M. Waldeck-Rousseau ne parle pas de l'autre principe, invoqué par les rapporteurs ; non seulement il évite de le formuler, mais il cherche à l'écarter, faisant reposer la responsabilité de la commune non sur une obligation

de solidarité remplaçant l'ancienne obligation des habitants de concourir à la police et au rétablissement de l'ordre, mais sur une délégation de l'Etat à la commune, base incertaine et fragile, puisque comme ne manqua pas de le lui faire remarquer son contradicteur, les obligations du délégué dépassaient celles du délégant. Revenant sur cette idée à propos des conséquences que le système de la loi aura, à Paris en particulier, le Ministre parle bien « des devoirs de l'Etat vis-à-vis de tous ceux qui le composent » mais n'envisage à aucun moment la question de savoir pourquoi ces devoirs, quand ils sont délégués par lui, imposent une obligation à celui qui doit les exercer et pourquoi ils n'en imposent aucune quand ils sont exercés directement.

Aussi, nous apparaît-il que, quoiqu'on fasse, quelque explication que l'on admette, la contradiction doit réapparaître ; la conciliation n'est qu'apparente parce qu'impossible. La question posée devant le Parlement dans les termes que nous venons de voir était mal posée. Elle aurait dû être envisagée comme le demandait M. Batbie. Ce qui importait n'était pas tant de savoir sur quelle idée on ferait reposer la responsabilité, il aurait d'abord fallu rechercher si on devait l'admettre. Car, une fois admise, aucune des explications données n'était suffisante, aucune solution n'était définitive, chacune contenait en elle le germe d'un développement qui doit aboutir fatalement, comme terme de

l'évolution à une extension de la responsabilité dont l'aboutissement définitif paraît devoir être, en toute hypothèse, l'admission de la responsabilité de l'Etat.

En effet, si on justifie le principe de responsabilité, même limitée, « mesurée » qu'on a évité de rendre « excessive », dont on « a su adoucir les rigueurs » par une idée de mandat, pour les mêmes raisons pour lesquelles on aura admis la responsabilité du mandataire, on sera invinciblement amené à admettre celle du mandant, c'est-à-dire de l'Etat.

Si on la justifie par une idée de solidarité, sous l'influence du développement des idées qui l'avaient fait admettre, et en raison des exceptions reconnues, elle tendra à faire écarter l'idée de faute. Et pour que la responsabilité soit plus efficacement assurée, cette idée de solidarité aboutira fatalement à la responsabilité de l'Etat.

C'est cette partie de l'évolution qu'il nous reste à exposer.

TROISIÈME PARTIE

DÉVELOPPEMENT DE L'IDÉE DE RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT.

CHAPITRE PREMIER

APPLICATION DE LA LOI DE 1884

Les solutions admises par le législateur, en 1884, en raison de ce qu'elles étaient transactionnelles contenaient en elles une contradiction. Nous avons vu que pour éviter les rigueurs qu'on avait reprochées à la loi de vendémiaire et aussi par application de l'idée de faute, on avait été amené à décharger la commune de toute responsabilité dans les cas suivants ;

Quand toutes les mesures ont été prises à l'effet de prévenir les attroupements ou rassemblements et d'en faire connaître les auteurs ;

Quand la commune n'a pas la disposition de la police locale, ni de la force armée ;

Quand les dommages sont le résultat d'un fait de guerre.

Nous allons, en examinant l'application de la loi en général et de ces exceptions, être amenés à constater que c'est surtout leur application qui a contribué le plus activement et le plus efficacement à développer le principe de solidarité et à conduire à la responsabilité de l'Etat. Nous devons ajouter que le moment où la loi de 1884 a été appliquée et les idées en faveur à ce moment n'ont pas été étrangers à ce résultat.

Nous ne saurions oublier, en effet, que cette partie de l'évolution, que nous étudions, s'est accomplie à une époque où le principe de solidarité a servi de base à une théorie qui en fait le fondement, à la fois, politique et économique de la société ; à une époque où l'influence des idées socialistes tend de plus en plus à prédominer, à étendre le rôle de l'Etat et par suite sa responsabilité, à le faire déborder du domaine politique, dans lequel il avait été maintenu jusqu'à présent, dans le domaine économique.

Nous croyons remarquer, en outre, que cette évolution a coïncidé, avec l'admission, le triomphe de théories qui ne sont, à certains égards, qu'un autre aspect de la question que nous étudions et que nous nous contentons de rappeler. Nous voulons parler de la théorie qui n'admet pas d'actes de gouvernement, ma-

nifestant ainsi une tendance à restreindre les cas dans lesquels, les actes du pouvoir échappent à tout recours. C'est une tendance analogue qui a fait admettre, dans la même période, que les règlements d'administration publique sont faits par le chef de l'Etat, non en vertu d'une délégation du législateur, auquel cas ils auraient échappé à tout recours, comme la loi, mais en vertu du pouvoir réglementaire du Président, ce qui a pour conséquence de rendre possible le recours en annulation. Ce n'est certainement pas la *responsabilité*, telle que l'ont entendue les lois de vendémiaire an IV et de 1884; c'est cependant une tendance à concevoir autrement le rôle et la fonction de l'Etat.

Nous allons voir enfin, au terme de l'évolution que nous étudions, que c'est en adoptant uniquement le principe de solidarité et en écartant absolument l'idée de faute que les Chambres de Commerce demanderont que l'Etat soit rendu responsable, dans le cas qui nous occupe.

Ayant ainsi énuméré, les principales influences d'ordre général et extérieures qui ont amené l'évolution à l'aboutissement que nous venons d'indiquer, il nous faut voir maintenant comment a été appliquée la loi de 1884. Nous savons par l'exemple de la loi de vendémiaire, quelle influence peut exercer la jurisprudence sur le sort d'une loi. Voyons ce qu'il en a été depuis 1884.

L'idée fondamentale de la loi étant celle que nous

avons exposée à savoir qu'il existe, à la charge de la commune, en cas de dommages résultant d'attroupements, une *présomption* de faute, susceptible, dans des cas déterminés, d'être combattue par la preuve contraire, selon la facilité plus ou moins grande avec laquelle cette preuve sera admise, la responsabilité de la commune sera accrue ou diminuée. Le plan de notre étude est donc tout tracé. Nous allons examiner la manière dont la loi a été appliquée pour chacun des cas dans lesquels la commune peut s'exonérer de sa responsabilité. Et, à l'occasion de celui qui, seul comporte l'administration d'une preuve, le premier, nous verrons ce qui est relatif à ce point.

Nous venons de dire que nous exposerions la jurisprudence pour chacune des exceptions prévues par la loi, il en est une qui ne comporte point un tel examen puisqu'elle n'a heureusement pas eu d'application depuis le vote de la loi : nous voulons parler des faits de guerre, dont, pour cette raison, nous ne nous occuperons pas.

SECTION PREMIÈRE

1^{er} cas d'irresponsabilité de la commune : absence de faute de sa part, toutes les mesures ayant été prises à l'effet de prévenir et de réprimer les attroupements et rassemblements. Preuve à fournir.

Le fait du dommage, causé dans les conditions prévues par le texte, étant établi ou non contesté, la commune est *présumée* coupable. Ce point a donné lieu à discussion lors du vote de la loi. On a prétendu qu'il y avait là une dérogation au droit commun et un amendement, qui ne fut pas adopté par la Chambre, fut proposé en vue de faire disparaître cette prétendue anomalie. « Est-ce à celui qui se plaint d'un dommage, disait M. Bernard (1), auteur de l'amendement, à prouver la faute de la commune, ou bien est-ce à la commune à prouver que le dommage est arrivé sans sa faute ?

« La faute ne se présume pas, tel est le principe. Le projet de la commission consacre donc, à ce point de vue, une dérogation au droit commun, puisqu'il établit *à priori* une présomption de faute contre la commune ; non seulement il établit une présomption de faute, mais il met la commune, en quelque sorte dans l'impossibilité de faire la preuve contraire ».

(1) Séance du 27 octobre 1883. *J. off.* pag. 208, col. 3.

L'auteur de l'amendement se trompait. C'est, ni plus ni moins, le droit commun fixé par l'art. 1384 du C. civ. que consacrait le projet et pas dans ses dispositions les plus rigoureuses. On sait, en effet, que cet article établit la responsabilité du fait causé par les personnes dont on doit répondre, dans 3 cas : 1° celle des père et mère vis-à-vis de leurs enfants mineurs ; 2° celle des instituteurs et artisans à l'égard de leurs élèves ou apprentis ; 3° celle des maîtres et commettants à l'égard de leurs domestiques et préposés. Dans les deux premières hypothèses, la responsabilité repose sur une présomption de faute commise dans la surveillance de ceux dont les responsables ont la garde. Les victimes n'ont qu'à établir le fait du dommage et qu'il a pour auteur, soit un enfant mineur, soit un élève ou apprenti, la responsabilité est immédiatement encourue. La loi considère que si la surveillance avait été ce qu'en principe elle doit être, le dommage n'aurait pas été causé. Toutefois, c'est une présomption susceptible d'être renversée par la preuve contraire. Dans le 3° cas, la responsabilité étant basée sur une faute commise, non dans la surveillance, mais dans le choix, dans le recrutement du personnel, la présomption ne peut pas être combattue par la preuve contraire. Le recrutement a été mal fait, c'est en cela que consiste la faute. Et la preuve qu'il a été mal fait résulte de ce qu'un préjudice a été causé. Il n'est au pouvoir de personne de faire que l'acte, générateur du préjudice, ne soit pas ; au

cune preuve ne peut donc renverser la présomption.

Le législateur avait donc le choix, non pas entre trois solutions, mais entre les deux qui sont contenues dans l'art. 1384. Il pouvait adopter la dernière, celle que donne le Code pour les domestiques et préposés. Il en serait résulté que la Commune n'aurait jamais pu échapper à la responsabilité.

Et cette assimilation n'aurait pas été dénuée de tout fondement. Il fut dit et répété, lors de la discussion, tant au Sénat qu'à la Chambre, que si la commune était responsable, c'est qu'elle avait désormais le libre choix de ses représentants, de son maire en particulier, chargé de la police et de l'ordre ; si le législateur avait été logique il aurait dû, admettant ce point de départ, consacrer la responsabilité de la commune sans permettre de prouver, pour s'en exonérer, qu'il n'y avait pas eu faute. En effet, ce point admis, le même raisonnement que tout à l'heure peut être fait. Le choix du représentant de la commune a été mal fait. La preuve, qui ne peut pas comporter d'allégation contraire, résulte de ce que des dommages ont été commis. Il ne peut pas ne pas y avoir faute.

Tout en faisant reposer la responsabilité de la commune sur une faute, commise dans le choix de ses représentants, de ceux à qui va incomber le soin de la police, la loi admit le système opposé. Il ne nous paraît pas qu'il y ait eu d'autre raison que la suivante : l'autre système était à peu de chose près celui qu'avait suivi la

jurisprudence, on le trouvait trop rigoureux. Ce fut dit et répété, à plusieurs reprises, par les rapporteurs et par le Ministre de l'Intérieur, au Sénat.

Malgré donc qu'une première faute, une négligence ait été commise, dans le choix des représentants, cela ne suffira pas, comme en droit commun, pour que la commune soit responsable, il faudra, de plus, qu'elle ne puisse pas prouver qu'elle a fait tout ce qui était en son pouvoir pour prévenir et réprimer les rassemblements.

Ce n'est donc pas le droit commun, selon l'expression de M. Bernard, qu'on a appliqué à la commune. Mais si une dérogation a été faite, c'est en sa faveur et non dans le sens d'une aggravation de sa situation.

Voici comment s'exprimait, à ce sujet, M. Barne, dans la discussion au Sénat.

« Quand les événements prévus par la loi se sont réalisés, la commune est présumée en faute. Des particuliers ne pourraient guère prouver cette faute contre la commune, mais celle-ci, ou du moins ses représentants, pourront toujours établir qu'ils ont fait leur devoir. Les actes accomplis, la correspondance, les ordres donnés en témoigneront au besoin.

« La responsabilité cessera seulement devant la preuve exigée par la loi ; mais cette preuve faite, il y aura une irresponsabilité complète. Il faut bien reconnaître que des mesures de police doivent, en général, être efficaces quand elles sont prises utilement.

« Les municipalités ont l'obligation de veiller à la su-

reté des citoyens. Elles peuvent requérir la force publique quand elle est nécessaire au maintien de la tranquillité. Aussi, quand l'ordre est troublé, la présomption est que l'administration a négligé d'accomplir ses devoirs ; mais il faut que le contraire puisse être utilement prouvé. La loi concilie les exigences de l'ordre public avec les principes de justice qui ne permettent pas des condamnations sans motifs ».

De ces explications, il résulte que le législateur ayant à choisir, au point de vue de la responsabilité des communes entre les deux solutions de l'art. 1384 C. civ., reposant l'une et l'autre sur une idée de faute, a adopté la plus favorable aux communes, malgré que les motifs, par lesquels il l'a justifiée, eussent dû lui faire adopter la plus rigoureuse ; autrement dit, il a justifié celle qu'il adoptait par des arguments qui auraient dû, s'ils l'avaient seuls guidé, lui faire choisir l'autre.

Mais, sous peine de faire aux victimes des dommages une situation plus rigoureuse qu'en droit commun, on ne pouvait pas admettre qu'il appartiendrait aux demandeurs de faire, outre la preuve du dommage, celle de la faute des communes. Cette obligation aurait eu pour conséquence d'entraîner, en fait, l'irresponsabilité des communes dans la grande majorité des cas.

Aussi personne ne soutient que la charge de la preuve de la faute de la commune incombe à ceux qui se plaignent de dommages. La Cour de Douai, par arrêt du 22 juin 1894, a réformé, par application de cette idée,

un jugement du Tribunal civil de Dunkerque en date du 31 décembre 1903 (1).

Avant d'aborder dans ses détails, l'analyse de la jurisprudence, sur la question, il convient de remarquer qu'il y a eu, pendant les premières années, qui ont suivi la promulgation de la loi, comme un moment d'hésitation de la part des particuliers à se servir de ses dispositions, à demander à en bénéficier. De 1884 à 1893, on ne trouve en effet que deux documents de jurisprudence : un arrêt du Tribunal des Conflits (2), et un jugement du Tribunal de la Seine du 12 décembre 1893 (3). Et cependant les attroupements, les émeutes locales, les grèves n'avaient pas manqué. On s'est empressé d'en conclure que la loi était mal faite, que le législateur aurait dû donner l'action en dommages, non aux personnes lésées, mais au ministère public. Si les intéressés n'agissaient pas, disait-on, c'est qu'ils craignaient les représailles de la municipalité (4). La loi risquait ainsi de rester lettre morte. Depuis, le nombre de décisions rendues prouve que ces craintes étaient vaines, que s'il y avait eu une période d'hésitation ou d'ignorance, les particuliers ont bientôt appris à connaître leur droit et à en faire usage.

En effet, sous l'influence de l'acuité de la lutte écono-

(1) D. 1904, 2.213 et 214.

(2) Conflits 25 février 1888. D. 89.3.52.

(3) D. 1894, 2 297.

(4) Spire, *loc. cit.*, p. 226.

mique et de la tactique nouvelle adoptée par les syndicats pour faire valoir leurs revendications, les désordres se sont multipliés ; les communes, n'ayant pu les réprimer, ont eu à répondre devant les tribunaux des dommages causés.

Sur le point de savoir comment sera faite et appréciée cette preuve de la faute de la commune, la Cour de cassation (1) a estimé « qu'il appartient aux juges du fait d'apprécier si cette preuve a été rapportée et leur décision, sur ce point, fondée sur une appréciation souveraine des faits et circonstances de la cause, échappe à la censure de la Cour de cassation ».

Les juges ne font qu'user des pouvoirs qui leur appartiennent en indiquant les objets que le pillage a fait perdre aux habitants (2).

Ils sont également souverains pour apprécier la preuve que la commune est tenue de faire, d'après les règles du droit commun (3), qu'elle a pris toutes les

(1) Req. 18 févr. 1898. D. 98.1.366.

(2) Req. 24 juin et 24 octobre 1903. D. 1903, 1.469.

(3) « La preuve que les communes doivent fournir... doit être administrée d'après les règles du droit commun et soumise à l'appréciation des tribunaux. Req. D. 1901, 1.469. Alger, 14 mars 1900. D. 1900, 2.364. « Un adjoint n'est pas un témoin reprochable, il n'a qu'un intérêt général et indirect à la solution du litige. De même les habitants d'une commune assignée n'ont pas un intérêt personnel assez direct dans le litige pour que leurs dépositions doivent être rejetées d'une manière absolue ; le juge du fond a alors tout pouvoir pour apprécier d'après les circonstances et l'intérêt plus ou moins grand de ces habitants dans le litige s'ils sont ou non susceptibles d'être reprochés. »

mesures en son pouvoir pour prévenir les attroupements et rassemblements.

Quant à la preuve que doit administrer la commune, elle est très difficile à faire. Ainsi la jurisprudence (1) déclare que « c'est en vain que pour échapper à cette responsabilité, la commune allègue qu'elle a pris toutes les mesures en son pouvoir à l'effet de prévenir les attroupements, s'il est établi qu'elle n'a requis la force armée que tardivement, alors que déjà les rassemblements étaient formés et que des dégâts étaient commis.

« Peu importe à cet égard, que l'autorité préfectorale se soit opposée à une requisition immédiate des troupes, car il appartient au maire, en dehors de toute autorisation du Préfet d'employer tous les moyens légaux pour dissoudre les rassemblements formés sur le territoire de sa commune ».

La Cour de Grenoble déclare, dans cette affaire, que « la preuve ne pourrait résulter que de documents officiels et d'ordres écrits, que des conversations seraient insuffisantes », parce qu'elles peuvent être interprétées comme constituant seulement des avis, des conseils, une opinion exprimée.

Voici, d'après le même arrêt, quelle devait être l'attitude du maire pour pouvoir bénéficier de l'exception

« Les gardes-champêtres ne rentrent pas dans la catégorie des serviteurs et domestiques à gages de la commune et ne sont point reprochables en cette qualité. »

(1) Grenoble, 9 février 1897. D. 97.2.207.

inscrite dans la loi. La Cour reconnaît que le maire pouvait prévenir le Préfet, mais n'avait pas d'autorisation à lui demander, « que si, toutefois, la réquisition faite, le Préfet eût cru devoir ou pouvoir, en vertu de son droit de police, s'opposer à ce qu'elle fût exécutée et en eut exigé formellement le retrait, alors seulement la commune eut pu soutenir qu'elle avait pris toutes les mesures en son pouvoir et qu'elle ne devait pas, par suite, être tenue de réparer le préjudice causé par les excès qu'il lui avait été impossible d'arrêter ».

La Cour de Besançon (1) a admis la responsabilité de la commune en cas de blessures occasionnées à un individu par un attroupement déterminé par l'annonce du résultat d'un scrutin électoral « alors du moins, dit l'arrêt, que le maire n'avait pris aucune précaution pour *prévenir* l'effet de la surexcitation des esprits après une lutte électorale ardente, que le garde champêtre et le cantonnier composant les seuls agents de la municipalité n'étaient pas sur les lieux où le tumulte était à craindre et que les gendarmes n'avaient reçu du maire chargé de la police municipale, aucune réquisition spéciale à l'effet de veiller à la tranquillité des rues, le soir de l'élection ».

Même constatation de la part de la Cour d'Alger (2) qui fait au maire une obligation de prouver non seulement qu'il est intervenu à temps, mais encore qu'il a

(1) Besançon, 2 mars 1900. D. 1900, 2, 364.

(2) Alger, 14 mars 1900. D. 1901, 2, 238.

fait usage de son *autorité morale* et qu'il a requis la force armée. Le Tribunal d'Alger, dans un jugement du 16 juin 1900 (1) formulait cette obligation dans les termes suivants : « Cette preuve, pour des raisons d'ordre public, doit être complétée en ce sens que la commune est tenue d'établir que toutes les mesures, que *la loi et la nature même* du pouvoir municipal, mettent à sa charge, ont été prises pour *prévenir et réprimer* les désordres sur lesquels son adversaire fonde son action ». Les juges d'Alger estimèrent que le fait d'adresser une proclamation aux habitants ne constituait pas un emploi suffisant de « l'autorité morale » de la municipalité, qui, dès lors, ne pouvait prétendre qu'elle avait tout fait pour prévenir et réprimer les désordres et les dommages en question.

Cette manière de voir a été adoptée par la Cour de cassation : « La commune est responsable, dit la Cour souveraine dans son arrêt du 22 juillet 1901 (2), quoiqu'elle ait fait emploi des forces de police dont elle disposait de manière qu'aucun reproche ne peut lui être adressé de ce chef, si sa municipalité n'a point fait un usage suffisant de son *autorité morale*, a *négligé de se mettre directement en contact* avec la population égarée et a omis d'exercer, par une intervention active, l'influence dont elle aurait dû se servir pour prévenir les

(1) *Revue générale d'administration*, février 1901, p. 191. Alger, 19 juin 1901. D. 1903, 2 292.

(2) D. 1901, 1.469.

rassemblements chaque jour plus menaçants, par cela seul qu'on les laissait se renouveler ».

Cette obligation de descendre en personne dans la rue est imposée au maire par l'art. 3 de la loi du 7 juin 1848. Quand même le magistrat municipal jugerait cette démonstration inutile, il doit la tenter, pour pouvoir se prévaloir d'avoir *tout fait* pour prévenir les dommages dont, sans cela, la commune devrait réparation. C'est ce que constate, dans les termes suivants, le jugement précité du tribunal civil d'Alger :

« Attendu que la commune alléguerait en vain l'insuccès probable de cette manifestation ; ce serait de sa part oublier que la loi de 1884 envisage précisément l'insuccès de *toutes* les mesures qu'elle devait prendre ».

Parmi ces mesures, la loi du 3 août 1791, classe la réquisition de la force armée, de sorte que, si le maire n'y a pas recouru, la commune se verra dans l'impossibilité d'échapper à la responsabilité. Cette obligation a été constatée en maintes circonstances et en particulier dans l'arrêt de la Cour de Grenoble que nous avons reproduit plus haut ; nous avons vu, à cette occasion, que la preuve de l'accomplissement de cette obligation ne pouvait résulter que de *documents officiels* et d'ordres *écrits*. Sans se prononcer d'une manière aussi rigoureuse, au point de vue de la preuve, de nombreuses décisions judiciaires ont fait application de cette règle.

On cite, dans cet ordre d'idées, un jugement du Tribunal civil de Lille du 27 décembre 1900 et une sentence arbitrale rendue le 11 juillet 1901 par M^e Barboux, avocat à la Cour d'appel de Paris, M^e Devin, bâtonnier de l'ordre des avocats près la même Cour et M. Chatel, Professeur à la Faculté de Droit de Rennes (1). Dans ces deux cas, les villes de Lille et de Fougères furent condamnées pour n'avoir pas pris toutes les mesures en leur pouvoir, et en particulier, pour n'avoir pas requis l'intervention de la troupe. L'excuse donnée par la ville de Lille, à savoir que, si la troupe n'avait pas été requise, c'était de peur de provoquer des collisions, ne fut même pas admise. Nous trouvons cette exigence dans la plupart des décisions judiciaires. La commune ne saurait échapper à la responsabilité, porte un arrêt de la Cour de Douai (2) « notamment lorsque le maire, bien qu'informé de l'état inquiétant des esprits, des menaces révolutionnaires et de la réunion d'un grand nombre d'ouvriers autour de la mairie, n'a pas *requis la force armée* pour dissiper les attroupements ».

Dans une hypothèse soumise à la Cour de cassation, la Chambre des Requêtes a admis la responsabilité si le maire s'est borné à remettre au Commissaire Central des réquisitions en blanc, d'une portée insuffisante, sans se concerter avec l'autorité militaire et lui adresser les

(1) Vel. Durand, *loc. cit.*, p. 118, et Journal, *La chronique de Fougères* du 27 juillet 1901.

(2) Arrêt du 27 fév. 1903. D. 1903, 5.20.

requêtes écrites, commandées par la gravité de la situation et si, contrairement à ses devoirs, il a refusé d'user des pouvoirs que lui conférait la loi du 7 juin 1848, privant sans raison, les habitants de la commune d'une mesure de protection qui leur était due et qu'il n'avait pas le droit de négliger.

Pour s'exonérer de la responsabilité les communes ne sauraient se contenter, non plus, d'établir que les citoyens menacés par des attroupements n'ont pas pris de mesures suffisantes pour défendre leurs personnes et leurs biens.

Par suite, une municipalité doit être condamnée à rembourser au destinataire la dépréciation subie par des marchandises débarquées et déposées sur le quai, à son compte, par le transporteur et jetées par des « dockers » en grève dans l'eau du port, d'où elles ont été retirées avariées...

« Alors, d'ailleurs, que la dite municipalité, bien que dûment avertie de la surexcitation des grévistes, avait préposé une force de police insuffisante à la protection de ces marchandises (1). »

Cette responsabilité n'est pas diminuée non plus par cela que la victime a eu une attitude jugée provocatrice, si elle n'a fait qu'user d'un droit légitime, passer, par exemple, par un certain chemin pour rentrer chez

(1) Benoît C. Chevillotte frères et ville de Brest, 23 mars 1905. Trib. de Brest. D. 1906, 5, p. 2, col. 2.

elle ou refuser de vendre ses marchandises comme dans les espèces ci-après :

« Attendu que s'il lui était possible de le faire, il n'a cependant commis aucune faute en n'usant pas de cette faculté et qu'il n'a fait qu'exercer son droit en passant par la voie publique... (1).

« Spécialement encore, lit-on dans l'arrêt rendu par la Cour de Douai, au sujet de la même affaire, une commune est responsable dans les termes de l'art. 106 de la loi du 5 avril 1884, lorsqu'un ouvrier non gréviste a été assailli au sortir de son travail et grièvement blessé par une bande de grévistes qu'il n'avait pas provoqués. Vainement allèguerait-on que cet ouvrier aurait pu, pour rentrer chez lui, emprunter un autre chemin que la voie publique, aucune faute ne pouvant résulter de ce qu'il n'a pas usé de cette faculté, et le passage sur la voie publique n'étant pour lui que l'exercice d'un droit.

« Attendu, lit-on dans une autre décision, que le principe de la responsabilité ne saurait être contesté sous prétexte que B. aurait lui-même provoqué par son attitude le pillage de sa boulangerie, qu'en fermant sa boutique et en refusant de vendre du pain, il a usé d'un droit que nul ne saurait lui contester (2). »

Cette même idée se trouve exprimée, dans les termes

(1) Ville de Denain C., Callou. Trib. de Valenciennes, 3 novembre 1904. Arrêt de Douai, 25 fév. 1905. D. 1905, 2.265.

(2) Trib. de la Seine, 12 décembre 1893. D. 94.2.297.

suivants, dans une note de Dalloz sous un arrêt de la Cour de Rennes du 6 octobre 1904 (1). « Les rues et les places des villes, bourgs, villages sont du domaine public. Tant que dure leur destination, elles suivent la condition des choses dont l'usage est commun à tous et *l'on ne fait qu'user* d'un droit en y circulant... » « C'est aux municipalités qu'incombe l'obligation d'assurer aux citoyens l'usage de ce droit, et en cas de crimes ou délits commis envers les personnes par des attroupements séditieux, elles ne sauraient s'affranchir de la responsabilité instituée à leur charge par l'art. 106 de la loi du 5 avril 1884, en alléguant que le passage sur la voie publique a pu constituer une faute. »

Pendant, il a été admis (2) dans un cas que « la responsabilité de la commune devait être atténuée parce que la victime avait elle-même par une attitude provocatrice et des paroles injurieuses excité la colère de la foule », sans qu'on se soit expliqué autrement sur ces faits de provocation.

Et Dalloz (3) prétend, en outre, en invoquant un arrêt du 2 mai 1842, que le délit devrait être considéré comme ayant été commis à force ouverte dans le cas même où la partie lésée n'y aurait opposé aucune résistance soit parce qu'elle ne se trouvait pas sur les lieux, soit parce qu'elle était dans l'impuissance d'agir.

(1) D. 1903, 2.265.

(2) Besançon, 2 mars 1900. D. 1900, 2.364.

(3) Note précitée. — D. 1903, 2.265.

En ce qui concerne la nature des attroupements, on a admis que la responsabilité ne saurait résulter des accidents auxquels aurait donné lieu une manifestation seulement bruyante (1) ; sauf cette restriction, elle résulte de tout rassemblement ou attroupement sans distinction, quels que soient le mode et la cause de leur formation, alors même qu'ils auraient eu lieu d'abord dans un but inoffensif et licite (2). La Cour de Rennes a fait application de cette idée dans l'arrêt précité en admettant la responsabilité alors même qu'au début le rassemblement aurait eu lieu dans un but inoffensif et même licite, tel que la célébration du 14 juillet. « Le seul fait du rassemblement, au cas où ce rassemblement est devenu séditionnel et dommageable, entraîne la responsabilité », porte un jugement du Tribunal de Quimper, du 5 novembre 1903 (3).

Spécialement, la responsabilité est encourue par une commune, lorsque sous le prétexte apparent de célébrer la fête nationale un syndicat d'ouvriers a organisé une manifestation contre une usine qui a été mise à sac, s'il apparaît comme certain que la municipalité n'a pas pris toutes les mesures que comportait la sécurité publique et le sentiment exact de sa responsabilité (4).

Enfin, il a été admis que la preuve de l'imprévoyance

(1) Note précitée. D. 1905, 2.265.

(2) C. Civ. 10 août 1869. D. 70.1.193.

(3) D. 1905, 2.265.

(4) *Ibid* et la note *in fine*. V. aussi jug. du Trib. de Bonneville dans l'affaire de Cluses cité plus loin page 120.

d'une commune dans l'organisation des mesures nécessaires pour prévenir et empêcher des attroupements devenus séditieux et dommageables, ainsi que celle de la participation des habitants d'une commune voisine aux dits attroupements, à l'appui d'un recours formé contre cette dernière, peuvent être tirées des pièces d'une procédure criminelle suivie contre les auteurs du pillage (1).

De tout cet exposé, il résulte que la preuve à fournir par la commune pour bénéficier de la première exception inscrite dans l'art. 108 de la loi municipale est excessivement rigoureuse, difficile et périlleuse. On pourrait presque dire que la présomption de la loi équivaut à une présomption *juris et de jure*.

Il n'est arrivé que deux fois, à notre connaissance, où le tribunal a consenti à décharger la commune de sa responsabilité. Un jugement du Tribunal de Dunkerque, du 1^{er} décembre 1904 (2), qui ne paraît pas avoir été attaqué, et qui cadre mal avec les diverses décisions déjà citées, porte en effet que la commune doit être déchargée de toute responsabilité « lorsqu'il est établi que le maire a réclamé de l'autorité supérieure les renforts nécessaires pour prévenir et réprimer les troubles, que si les mesures préventives et de répression ne purent être plus énergiques et plus efficaces en raison de l'insuffisance numérique des forces qui en

(1) D. P. 1903, 2.265.

(2) D. 1905, 5.11.

ont été chargées, la responsabilité de ce fait ne peut incomber au maire, que celui-ci a pris toutes les mesures nécessaires pour rechercher et faire connaître les auteurs des troubles et qu'il a courageusement payé de sa personne ».

On remarquera que le Tribunal ne s'explique ni sur les conditions dans lesquelles les faits se sont produits, ni sur les preuves fournies par la commune, autant de points soigneusement relevés et appréciés dans les espèces précitées.

L'autre décision est toute récente — 18 octobre 1906 — elle émane du Tribunal de Bonneville et concerne l'affaire de Cluses, encore présente à l'esprit de tous, en raison du retentissement énorme qu'elle a eu (1).

Nous ferons deux remarques sur cette décision : d'abord, elle fait mention du lien de *solidarité* qui existe entre les membres d'une même commune. Il convenait de le relever, c'est la première fois que le fait se produit ; nous ne l'avons trouvé dans aucun des autres jugements ou arrêts précédemment examinés. Ensuite, nous rappelant que tous les auteurs sans exception et tous les monuments de la jurisprudence admettent l'obligation, au même titre, pour le maire de PRÉVENIR et de réprimer les attroupements et rassemblements, nous nous demandons si le maire a fait tout ce qui

(1) *Le Temps*, supplément du 26 octobre 1906. *Gazette du Palais*, 13 novembre 1906.

était en son pouvoir du moment où il a **AUTORISÉ** les attroupements, ceux-ci ne devant être dispersés, aux termes de l'arrêté municipal, pris par le maire de Cluses, *qu'à partir d'une certaine heure.*

Par application de l'idée qui nous inspire cette critique, nous trouvons dans l'arrêt déjà cité de la Cour de cassation relatif à des troubles survenus à Mustapha : « Une commune doit de même être déclarée responsable... lorsqu'elle n'a rien fait pour **PRÉVENIR** les rassemblements qui se sont formés sur son territoire et que notamment, à la suite d'une réunion publique, présidée par le maire, une troupe de manifestants a quitté son territoire pour envahir celui d'une commune voisine avec des intentions hostiles. »

Dans une autre des espèces déjà citées, le Tribunal de Quimper a fait grief à la municipalité de Ploaré de n'avoir pas interdit la sortie d'une manifestation.

Voici les termes dans lesquels le Ministre de l'Intérieur, par sa circulaire du 15 mai 1884, trace, sur ce point, les devoirs et fixe les responsabilités des communes.

« Le maire de toute commune est chargé par ses attributions de police du soin de **PRÉVENIR** les attroupements ou rassemblements qui peuvent se former sur le territoire de la commune, et, lorsqu'ils ont lieu, de mettre la force publique en mouvement pour les dissiper. S'il ne remplit pas ce devoir, il est naturel que la responsabilité de la commune soit engagée par la faute ou la négligence de son mandataire ».

Le maire doit PRÉVENIR les attroupements, disent la Cour de cassation, les tribunaux, les instructions ministérielles ; le maire de Cluses les autorise ou n'en prescrit la dispersion que *dans certains cas, à certaines heures*. Et quand des dommages sont causés par un rassemblement qui aurait été évidemment évité si ceux qui avaient eu lieu entérieurement avaient été prévenus la commune serait déclaré irresponsable ? Il nous semble qu'il y a un lien certain, évident, une relation de cause à effet, entre les rassemblements non prévenus, autorisés puisque la requisition n'en comportait pas la dispersion et celui qui causa les dommages. Aussi, pensons-nous, que, pour cette faute du maire, malgré les autres précautions prises, la commune devait être déclarée responsable et condamnée.

Quoi qu'il en soit, il résulte de cette jurisprudence qu'il y a, en fait, bien peu de différence entre la situation des communes avant la loi de 1884 et depuis, malgré les intentions du législateur et le texte admis par lui. Aussi, en résulte-t-il que, en fait, le principe de responsabilité basée sur la faute des municipalités, se trouvant sans application ; par suite des difficultés de la preuve, c'est le principe de solidarité qui est seul appliqué en pratique.

SECTION II

2° Cas d'irresponsabilité de la commune : quand elle n'a pas la disposition de la police locale et de la force armée.

Nous avons exposé, un peu plus haut, comment avait pris naissance cette exception. La jurisprudence avait d'abord tenté de distinguer entre les cas où les désordres avaient un caractère local et ceux où ils avaient un but politique et visaient au renversement du gouvernement. Elle avait été ainsi amenée à exempter de toute responsabilité, en toute circonstance, la ville qui était le siège des pouvoirs, mais elle seule.

Le législateur de 1884 a repris cette solution, mais en lui donnant un autre fondement, une autre justification et comme conséquence logique une autre portée. La responsabilité étant le corollaire des pouvoirs nouveaux que l'on confiait à la commune, il en est résulté naturellement que cette responsabilité a dû être écartée dans le cas où la commune n'a aucun pouvoir. De là, la disposition dont nous allons examiner l'application. Elle a une portée beaucoup plus large que l'exception, limitée à un cas unique, précédemment admise par la jurisprudence.

Ainsi que nous l'avons fait remarquer, en l'admettant

le législateur a manqué de logique ; du moment où il voulait faire reposer la responsabilité sur une idée de solidarité, il aurait dû, pour cette raison, n'admettre aucune exception.

Ces différents points rappelés, nous allons examiner quelle est l'étendue d'application de cette disposition, d'après les auteurs et la jurisprudence ; les critiques qu'on lui adresse ; comment, en fait, on a toujours remédié aux inconvénients qu'elle présente, en indemnisant les victimes au moyen de subventions, c'est-à-dire en définitive, comment le principe de solidarité a toujours, en fait, été appliqué et comment l'Etat, en droit irresponsable, a toujours pourvu en réalité à la réparation des dommages.

La disposition de la loi étant la suivante, à savoir qu'il n'y a pas de responsabilité dans les communes où la municipalité n'a pas la disposition de la police locale ni de la force armée, il en est résulté, *de plano*, que l'art. 106 est inapplicable à Paris et à Lyon. La question n'a jamais été portée devant les tribunaux. Elle ne semble pas pouvoir faire de doute.

Cependant M. Spire (1) a essayé de démontrer que l'exception du § 2 de l'art. 108 n'avait pas une portée aussi grande. Reprenant, pour ainsi dire, mais avec d'autres arguments, la thèse de la Jurisprudence, avant la loi de 1884, il soutient que Paris échappe à toute res-

(1) *Loc. cit.*, p. 151.

ponsabilité. Il en est ainsi, non pas par application de la loi de 1884, qui ne lui est pas applicable, mais parce qu'il n'existe aucun texte applicable à Paris qui établisse cette responsabilité, car la loi de Vendémiaire a été abrogée par l'art. 168 de la loi municipale.

En ce qui concerne les communes du département de la Seine, et celles de Saint-Cloud, Sèvres, Meudon et Enghien, qui n'ont la disposition de la police que sous la direction du Préfet de Police et n'ont pas celle de la force armée, cet auteur décide qu'elles ne peuvent invoquer l'alinéa 2 de l'art. 108 parce que celui-ci exigerait pour qu'une commune pût en bénéficier qu'elle n'eût ni la disposition de la police, ni celle de la force armée.

Même raisonnement ou à peu près pour Lyon et les communes de l'agglomération lyonnaise. Cependant, le rapporteur de la loi à la Chambre dit expressément, au cours de la deuxième délibération (1), que, dans son esprit, Lyon et Paris étaient tous deux bénéficiaires de l'exemption, et au Sénat, en première lecture, M. Barne exprima le même avis (2). Voici comment M. Spire justifie la solution qu'il propose, malgré qu'elle paraisse aller contre les intentions formellement et plusieurs fois exprimées du législateur. Celui-ci se serait trompé, ou plutôt, pendant les délais du vote de la loi de 1884, le régime municipal de Lyon avait été changé ; on lui avait

(1) *Doc. parl. Chambre*, 1883, p. 247.

(2) *Doc. parl. Sénat*, 1884, p. 351.

rendu une partie de sa police. « A ce moment, le principe de la responsabilité était adopté depuis longtemps déjà ; les articles étaient rédigés dans leur forme définitive, on n'y toucha plus ; et les raisonnements qu'on avait développés dans leur préparation, justes quand ils se rapportaient au régime ancien de Lyon, perdaient leur sens depuis que le régime était modifié. C'est le droit du commentateur de ne pas tenir compte de ce qui a, dans les travaux préparatoires, cessé de se rapporter à la loi définitivement adoptée ».

Cette solution, exprimons-nous de le dire, n'est pas adoptée par les auteurs (1). Si nous l'avons reproduite en insistant un peu, c'est pour faire état des arguments au moyen desquels l'auteur la justifie.

« Tels sont les arguments en faveur de la responsabilité de Lyon. Les tribunaux peuvent, que de fois ne l'ont ils pas fait, donner aux termes d'une loi la portée la plus minime *quand l'application extensive en donnerait des résultats iniques ou fâcheux*. C'est déjà trop que Paris soit irresponsable ; s'il est possible d'étendre la responsabilité en donnant une interprétation aussi restric-

(1) Roguin, *Responsabilité des Communes et des magistrats municipaux*, p. 163. Morgand, *Commentaire de la loi municipale de 1884*, t. II, p. 57.

La jurisprudence, non plus que les Chambres, n'adoptent pas cette manière de voir puisque aucune réclamation n'a été dirigée contre la ville de Lyon, lors des troubles de 1894, que le conseil municipal de cette ville a protesté contre cette situation et que le parlement a voté une indemnité à titre gracieux.

tive que possible... il ne faut pas hésiter un instant. » Et un peu plus loin « il y a un *intérêt social considérable* à restreindre autant que possible l'irresponsabilité ».

On décide également dans le sens de la responsabilité, dans le cas où, des troubles ayant éclaté, le préfet a dû se substituer au maire, en vertu de l'art. 99 de la loi de 1884, ou quand la commune est administrée par une commission spéciale.

Dans le premier cas, on soutient que la nécessité de l'intervention du Préfet est la preuve que le maire n'avait pas fait son devoir, qu'il y a donc faute de sa part et alors on retombe dans le cas précédemment examiné.

C'est dans ce sens qu'il a été tranché par la Cour de Dijon, dans une instance contre la ville de Montceau-les-mines (1).

« L'exception consacrée par l'art. 108 de la loi du 5 avril 1884 à la responsabilité des communes, relativement aux dommages causés par des attroupements, se réfère seulement au cas où le gouvernement est substitué par la loi à la municipalité pour la direction de la police, comme à Paris et à Lyon, ou lorsqu'on se trouve en face de la situation exceptionnelle telle qu'elle résulte de la proclamation de l'état de siège. Elle ne s'applique pas au cas où le Préfet est autorisé par la loi à prendre pour assurer le maintien de la tranquillité pu-

(1) D. 1904, 5, 142.30.

blique des mesures auxquelles l'autorité municipale n'a pas eu recours ».

Dans la deuxième hypothèse, la commission municipale a les mêmes droits, les mêmes devoirs, la même responsabilité que la municipalité ordinaire, au point de vue qui nous occupe ; elle a la disposition de la police et de la force publique, elle ne saurait donc invoquer l'exception de l'art. 108 (1).

Reste à examiner la situation des communes dans lesquelles l'état de siège a été proclamé. La solution dépend de l'étendue des pouvoirs conférés à l'autorité militaire par la déclaration d'état de siège. C'est du moins dans ce sens que s'est prononcée la Cour de Besançon dans un arrêt de 1874 (2). Mais nous devons relater qu'au Sénat, M. Barne, dans la séance du 13 février 1884, a déclaré l'irresponsabilité des communes en état de siège, sans aucune distinction. C'est cette doctrine que reproduit la circulaire du Ministre de l'Intérieur, en date du 15 mai 1884, pour l'application de la loi municipale (3).

La tendance manifeste est donc de restreindre cette exception, pour les uns à Paris seul, pour les autres à Paris, Lyon et aux communes en état de siège. Voici comment s'exprime sur ce point le Tribunal de la Seine, dans un jugement en date du 12 décembre 1893,

(1) Déb. parlementaires. Séance du 21 mars 1884. Chambre.

(2) Besançon, 24 août 1874. D. 75.5.87.

(3) Off. Déb. parl. Sénat, 17 février 1884. — Off. du 20 mai 1884.

dans une instance contre la ville de Saint-Denis (Seine). Après avoir rappelé le principe des art. 106 et 108 de la loi de 1884, le Tribunal ajoute : « Mais si, dans un intérêt de sécurité générale, l'arrêté des Consuls du 3 brumaire an IX a étendu l'autorité du Préfet de police de Paris à toutes les communes du département de la Seine, il ne résulte nullement de cet arrêté que les maires de ces communes soient privés *de toute action* sur la force armée pour assurer le bon ordre et la sécurité des habitants. Tout en étant à cet égard les subordonnés du Préfet de police, ils peuvent et doivent prendre les mesures destinées à prévenir les rassemblements ; ils commettent donc une faute de nature à engager la responsabilité de la commune, s'ils négligent de prendre de semblables mesures.

« Par suite, les communes qu'ils administrent ne peuvent pas se prévaloir des dispositions de l'art. 108. 2° de la loi du 5 avril 1884 pour se soustraire à la responsabilité édictée par les art. 106 et 107 en raison des dommages causés aux personnes et aux propriétés par des attroupements ».

Le Tribunal prétend qu'il résulte des explications données aux Chambres que l'exception ne s'applique qu'à Paris, Lyon et aux communes en état de siège, où « les municipalités ne peuvent mettre aucune force de police en mouvement ».

Le moindre inconvénient du fonctionnement de cette exception est de laisser sans protection aucune contre

ces éventualités les habitants des villes auxquelles s'applique l'exception que nous étudions. Il en résulte une différence de traitement entre les citoyens de deux villes voisines qu'on ne manquera pas de relever, qui paraîtra bientôt intolérable et amènera à rechercher une autre personne sur qui on pourra faire peser la responsabilité.

On n'avait pas attendu l'application de la loi pour signaler la différence de traitement qui allait s'établir entre les communes ayant la disposition de la police et de la force armée et les autres.

Au cours de la discussion, M. Batbie (1), après avoir fait apparaître la contradiction qui existait entre les deux principes sur lesquels on prétendait fonder la responsabilité des communes, ajoutait : « Je vous prie de remarquer à quelle incohérence on se trouve conduit par une loi partielle, par une loi qui ne prévoit pas, d'une manière générale, tous les cas où une indemnité peut être *due par équité* pour les dégâts occasionnés aux particuliers...

« Voici donc ce qui va arriver d'après les exceptions qui sont écrites dans l'art. 108. Suivant l'une de ces exceptions, la commune n'est pas responsable, lorsque la municipalité n'a pas la disposition de la force armée, la disposition de la police locale. Mettons des exemples sous cette formule générale : à Paris, par exemple, la

(1) Sénat. Séance du 13 février 1884, p. 361, col. 3.

ville n'a pas la disposition de la police locale, c'est le Préfet de police qui est chargé de ces attributions. Aussi la ville n'est-elle pas responsable des dégâts qui sont causés à des propriétés qui peuvent être considérables. Si on brûlait des propriétés de plusieurs millions sur le boulevard des Capucines ou des Italiens, les propriétaires ne pourraient pas demander une indemnité à la ville de Paris. Pourquoi ? Parce que la ville de Paris dira : c'est l'Etat qui a la disposition de la police.

« Pourra-t-on recourir contre l'Etat ? Pas davantage, car, aucun texte de loi ne rend l'Etat responsable. Oui, faites y bien attention si on brûle des maisons valant des millions sur les boulevards de Paris, on ne pourra pas recourir contre la ville de Paris, parce que la ville de Paris n'a pas la disposition de la force publique, et on ne pourra pas recourir contre l'Etat parce que l'Etat n'est pas responsable. Si, au contraire, il s'agit d'une maison dans une petite commune de Seine-et-Oise, dans une commune où le maire n'a pour toute force armée que le garde champêtre ou un commissaire de police, la commune sera responsable. »

M. le baron de Lareinty proposa un amendement au § 2 de l'art. 108. D'après cet amendement, qui ne fut pas adopté, dans les communes dans lesquelles la municipalité n'a pas la disposition de la police ni de la force armée, la responsabilité devait être à la charge de l'Etat.

L'auteur de cet amendement le défendait ainsi : « Je

demande à M. le Ministre de l'Intérieur, au nom des intéressés de Paris et de Lyon, à qui la responsabilité doit incomber et quelle est la situation de ceux qui, habitant ces deux villes, se trouvent dans l'impossibilité d'avoir recours à une responsabilité. Je demande l'égalité devant la loi. Le gouvernement enlève la disposition de la police locale à deux villes en France, le gouvernement doit donc se mettre à leur lieu et place puisqu'il exerce la police à la place des deux grandes municipalités. »

M. Waldeck-Rousseau opposa que « l'Etat ne peut être responsable vis-à-vis d'un individu de ce que cet individu aurait souffert, parce que l'action publique aurait été impuissante ou parce que les précautions prises n'auraient pas été suffisantes ».

M. Viviani, dans la séance du 18 février 1895, à la Chambre, faisait valoir à l'appui de la même thèse, celle de la responsabilité de l'Etat, le même argument que M. de Lareinty. S'adressant au gouvernement, il s'écriait : « Que fait donc le Gouvernement de ce principe de l'égalité de tous les citoyens devant la loi, qu'il affaiblit dans cette théorie ? Comment peut-il soutenir qu'il y aura des Parisiens, des Lyonnais, par conséquent des citoyens français qui ne seront pas couverts par la loi ? Ces citoyens paient l'impôt, ils sont soumis aux mêmes devoirs et aux mêmes obligations que les autres citoyens. Nous demandons pour eux l'égale protection des lois. »

Les conséquences de cette disposition aboutissaient à une injustice si criante, elles étaient si contraires aux idées reçues et courantes qu'elles n'ont jamais été appliquées en fait et qu'on a été amené à demander l'abrogation de l'article dans lequel elles sont contenues.

Pour se convaincre de la première partie de cette proposition, il suffit de se reporter à la séance de la Chambre dans laquelle M. Viviani prononça les paroles qui viennent d'être reproduites et à l'exposé des motifs d'une proposition de loi déposée par M. Fleury Ravarin et de celle déposée par M. Gourju dont il sera parlé aux chapitres suivants.

Voici les termes dans lesquels, après les troubles du quartier latin, en 1894, M. Georges Berry demandait à la Chambre de voter un crédit pour indemniser les victimes de dommages : « Si je vous fais autant de concessions, vous m'accorderez bien au moins qu'en équité vous devez indemniser et la Compagnie des omnibus et celle des kiosques et surtout et avant tout, les petits commerçants dont 3 ou 4 aujourd'hui ont fait faillite... et attendent toujours *ce qu'en toute justice vous ne pouvez nier leur devoir.*

« En fait, vous avez toujours accepté cette responsabilité que je veux vous voir prendre. Il y a eu à Aigues-Mortes des émeutes. La commune n'ayant pu les réprimer, l'Etat est intervenu, et, pour ce fait, il a immédiatement indemnisé les victimes... Seuls les habitants de Paris ne seraient pas dédommagés !... en échange

de ces impôts ils ont bien le droit d'exiger de l'Etat la sécurité dans la rue. Il y a là un principe d'*équité* qu'en fait vous avez toujours appliqué. »

Nous venons de trouver dans la bouche de deux députés de Paris le même argument. Il semble d'après eux que l'obligation de l'Etat, quoique non consacrée par un texte, soit contractuelle. En payant ses impôts, le citoyen acquiert le droit, qu'il peut faire valoir contre l'Etat, d'exiger la sécurité dans la rue ou si celui-ci ne peut la lui assurer, il doit l'indemniser. Les impôts constitueraient une espèce de prime d'assurance.

Quelles que soient les raisons invoquées, le fait relaté par M. Georges Berry est certain, incontestable, cette responsabilité dont les hommes politiques ne veulent pas laisser, en l'espèce, inscrire le principe dans une loi, en fait, l'Etat l'a toujours assumée. Il l'a même assumée dans des circonstances absolument étrangères au cas qui nous occupe. Nous voulons parler des attentats anarchistes, dont les victimes furent indemnisées par les lois des 26 juillet 1892 et 8 août 1893. Après avoir pris soin de déclarer que la responsabilité des communes ne pouvait être engagée aux termes de la loi de 1884, ni celle de l'Etat, faute de texte, en spécifiant qu'on faisait un acte de charité sociale, on accorda des indemnités aux propriétaires et locataires des immeubles éprouvés et à ceux des immeubles voisins, aux individus qui s'y trouvaient, en invoquant la situation exceptionnelle des uns, l'intérêt que le pays prenait

aux victimes et enfin parce que l'explosion étant un risque nouveau, non prévu dans les polices d'assurances, *les personnes lésées se trouvaient dépourvues de tout recours*. Au profit de la veuve Véry et de sa fille, dont le père avait arrêté Ravachol, l'indemnité prend le caractère d'une récompense nationale. Et, à ce sujet, dans l'exposé des motifs de la loi du 8 avril 1893, concernant les victimes de l'explosion de la rue des Bons-Enfants, on déclare qu' « il ne s'agit plus aujourd'hui comme antérieurement d'accorder un dédommagement *qui ne pouvait être réclamé comme un droit, mais dont l'allocation constituait un devoir de solidarité sociale* ».

Nous avons vu, dans la deuxième partie, que dans des cas rentrant dans l'hypothèse qui fait l'objet de ce travail, c'est-à-dire quand les dommages avaient été causés par des attroupements, l'Etat avait toujours désintéressé les victimes lorsque la commune était déclarée irresponsable. Il en avait été ainsi même pour des dommages résultant de faits de guerre. Ainsi a-t-il été aussi depuis. Les orateurs que nous avons cités obtinrent donc ce qu'ils demandaient. Une loi du 4 décembre 1896 accorda une somme de 350.000 francs pour secours aux victimes des troubles de Paris en juillet 1893 et de Lyon en juin 1894. On eut soin de remarquer, selon le rituel obligatoire, que l'indemnité était allouée à titre gracieux et, par l'organe du Ministre de l'Intérieur, on eut soin de « réserver expressément les droits de l'Etat » ; on accorda à titre purement excep-

tionnel et « sans créer un précédent qui pût engager l'avenir », mais on accorda.

D'où il résulte que, sous la pression des idées et des mœurs, cette exception au principe de la responsabilité des communes, cette application de l'idée de faute est encore plus lettre morte que la précédente. Il convient cependant de remarquer que l'existence d'un texte formel, faisant obstacle à la mise en jeu de la responsabilité des communes, n'est pas sans utilité. Il garantit celles-ci, qui ne sont jamais atteintes, les met à l'abri de tout recours et a, pour résultat indirect, de faire tomber les conséquences de cette responsabilité sur l'Etat.

Des tentatives ont été faites depuis ces événements, pour faire disparaître l'anomalie résultant de l'art. 108.2°. Elles constituent une précaution dirigée contre les caprices ou la mauvaise volonté du législateur, caprices et mauvaise volonté bien peu à redouter dans un régime de suffrage universel. C'est une autre étape du développement de l'idée de solidarité, à la suite de laquelle nous aboutirons naturellement et inéluctablement, à la responsabilité de l'Etat.

L'exposé de ces tentatives fera l'objet du chapitre suivant.

CHAPITRE II

PROPOSITIONS AYANT POUR BUT D'ÉTABLIR LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT DANS LE CAS DE L'ART. 108-2°

Nous venons de voir que, lors de la discussion de la loi du 5 avril 1884, M. de Lareinty avait proposé d'admettre une solution uniforme dans tous les cas, et de déclarer responsable, que ce fût l'Etat ou la commune, celui à qui incombait le soin de maintenir l'ordre et la charge de garantir les personnes et les propriétés. Nous savons aussi que c'est sur les observations de M. Waldeck-Rousseau que cette solution fut repoussée, le Ministre de l'Intérieur ayant déclaré qu'il n'y avait pas d'assimilation possible entre la commune et l'Etat, « parce que l'Etat c'est tout le monde, l'intégralité des citoyens qui le composent ». « Et si je comprends très bien, ajoutait l'orateur, que l'Etat ait le droit de dire à la commune : je t'avais chargée de prendre certaines précautions dans l'intérêt de tous, et toi, individualité, toi, particulier, tu n'as pas pris ces précautions, tu es

donc responsable devant la collectivité générale, il est tout à fait inadmissible que l'on déclare l'Etat responsable devant tout le monde, alors qu'il est lui-même la représentation de l'intérêt général ». Le vice de ce raisonnement réside dans ces derniers mots. Il ne s'agit pas de rendre l'Etat responsable *devant tout le monde*, mais seulement devant les particuliers, victimes de dommages et alors disparaît l'identité artificiellement verbalement créée par l'orateur entre le répondant et celui qui invoque la responsabilité. C'était pour échapper à l'argumentation très forte de M. Batbie, que le ministre avait été amené à parler ainsi. En effet, l'éminent Professeur avait montré l'incohérence de la solution adoptée par l'art. 108-2°, en disant : « M. le Ministre de l'Intérieur nous a dit qu'il était naturel que la commune fût responsable puisque le maire, investi de la police locale, est chargé de dissiper les attroupements ; qu'il y a là une délégation et que si le maire s'acquitte mal de cette délégation, l'association dont il est le chef doit être responsable.

« M. le ministre me permettra de lui répondre... que je ne comprends pas bien comment, lorsque le pouvoir central délègue à un maire le droit, le pouvoir de dissiper les attroupements, il le déclare responsable s'il commet la faute de ne pas user de ce droit et de ce pouvoir ; et comment, d'autre part, quand lui, Etat, retient ce pouvoir comme il le fait notamment à l'égard de la ville de Paris, comme il le fait dans d'autres villes

où l'autorité municipale n'a pas le pouvoir de police et la disposition de la force armée, il pourra s'exonérer de cette même responsabilité.

« Je ne comprends pas que ce déléguant, si sévère pour son délégué, qui dit à ce dernier : « Si vous ne remplissez pas le devoir que je vous impose par la loi, vous serez responsable et la commune avec vous » puisse ajouter : « mais moi déléguant c'est autre chose, je suis le plus fort, et je n'entends pas me soumettre à la responsabilité ».

« Encore une fois, je ne comprends pas ce déléguant disant à son délégué : « Vous serez chargé de dissiper les attroupements, de veiller à l'ordre public, mais si vous ne le faites pas avec le peu de ressources dont vous disposez, vous serez responsable ; mais moi, déléguant, si je ne le fais pas avec les grandes ressources que j'ai sous la main, je ne serai pas responsable. » Voilà pourquoi j'ai trouvé que l'argument de M. le ministre n'était pas logique. »

C'est par interprétation de ces paroles que M. de Lareinty demandait, quelques instants après, au gouvernement « de présenter une loi qui complète celle » que l'on votait présentement, pour placer Paris et Lyon dans les mêmes conditions que les autres communes de France, pour faire cesser « l'injustice flagrante » commise à leur égard.

Cette loi, le gouvernement ne l'a jamais présentée ; mais nous avons tenu à insister sur cette partie de la

discussion de la loi municipale, parce qu'elle nous paraît présenter, au point de vue de notre étude, une importance capitale. — C'est en effet, par cette absence de logique, par cette injustice flagrante et à cause d'elles que la responsabilité en cas d'attroupements va être constamment attaquée et que la question reviendra en discussion à de nombreuses reprises. C'est par cette brèche que les assaillants vont tenter de passer pour rendre l'Etat responsable. Et nous les verrons sans cesse reprendre le même argument, celui de M. Batbie, puisque le fait d'exercer la police, d'en avoir la charge et la disposition engage la responsabilité de la commune, pourquoi n'en est-il pas de même vis-à-vis de l'Etat.

L'application de la première exception ne donne plus lieu à aucune discussion ; elle aboutit en fait, comme nous l'avons vu, identiquement aux résultats que produirait l'application du principe de solidarité. Quelqu'un est responsable, c'est celui qui a la police. Il l'est toujours, car il n'arrive *jamais* à prouver qu'il n'est pas en faute. Il y a, en définitive, *dans tous les cas*, réparation des dommages causés. Pourquoi des réclamations s'élèveraient-elles ? Et en l'absence de réclamations, comment songerait-on à modifier le texte de la loi qui satisfait en réalité aux intérêts et aux aspirations de tous ?

Mais il n'en est pas de même du § 2 de l'art. 108. Nous avons déjà vu, au chapitre précédent, les difficultés auxquelles donne lieu son application, les récla-

mations qu'elle soulève, ainsi que les procédés au moyen desquels on résout ces difficultés, par lesquels on satisfait à ces réclamations. Ces procédés qui consistent à allouer, à titre gracieux, des indemnités prélevées sur le budget de l'Etat ont une double conséquence : d'abord elles ne contentent personne, ensuite elles ne sont, en fait, que la mise en jeu de la responsabilité de ce dernier. Or, les mécontentements ne doivent-ils pas aboutir normalement à chercher à faire établir en droit, cette responsabilité de l'Etat qui ne fonctionne qu'en fait ? Les intéressés y gagneront de faire reconnaître d'avance, en toutes circonstances, leur droit à indemnité et de voir fixer celle-ci, d'en faire déterminer le montant par les tribunaux, après expertise et discussion contradictoire et non pas par voie législative, au moyen d'un vote souverain et inattaquable. C'est le but que poursuivirent les projets Fleury-Ravarin, déposé à la Chambre des députés en 1895, et Gourju, — ce dernier encore pendant devant le Sénat. Ce sont ces projets que nous nous proposons d'exposer brièvement et d'examiner, dans ce chapitre. Avant de commencer, nous voudrions toutefois indiquer la place qu'ils occupent dans l'évolution de l'idée qui fait l'objet de ce travail et la tendance qu'ils accusent.

Ces projets ne tendent à rien moins qu'à faire fonctionner, en toute hypothèse, le principe de responsabilité. En effet, leurs auteurs demandent que celui-là, *quel qu'il soit*, soit déclaré responsable et tenu de ré-

parer les dommages, qui a l'obligation de maintenir l'ordre et les moyens de le faire, par la disposition de la police et de la force armée. On demande donc que le principe de responsabilité ne subisse plus de restriction, dans un cas, dans lequel la loi de 1884 avait admis une exception ; et on demande qu'il s'applique logiquement, dans toute sa rigueur, sans acception de personne.

Cette constatation n'est pas inutile, comme elle pourrait paraître au premier abord. Au lieu, en effet, de cette application rigoureuse du principe de responsabilité, les auteurs des projets auraient pu, au contraire, chercher à faire triompher le principe de solidarité et chercher à en étendre les applications, ce qui les aurait conduit à demander que la commune fût déclarée responsable *MÊME quand elle n'avait pas la disposition de la police*. Au lieu de cela, tous les projets ont tendu à faire peser la responsabilité sur celui qui avait à sa disposition la police, sur l'Etat et ce, dans les mêmes conditions qu'en pareille circonstance, elle pèse sur la commune, par conséquent avec présomption de faute et obligation pour l'Etat de prouver s'il veut s'exonérer des dommages, qu'il a fait tout ce qu'il était possible de faire pour les éviter.

Cette solution qui tend à l'application de plus en plus complète de l'un des deux principes sur lesquels le législateur de 1884 avait fait reposer la responsabilité de la commune, a été favorisée par l'admission de la responsabilité de l'Etat dans des hypothèses voisines de

la nôtre et présentant une certaine analogie avec elle. Nous voulons parler des lois de 1895 et 1899 établissant la responsabilité de l'Etat dans le cas d'erreurs judiciaires et dans celui où des dommages ont été causés à ou par des élèves confiés à un instituteur public.

Telle est la tendance, tel est l'esprit des projets que nous allons analyser brièvement. Mais, avant qu'ils aient abouti, nous verrons réapparaître sous une forme nouvelle le principe de solidarité. Ses partisans, profitant de la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat, demanderont qu'au lieu d'être admise dans un cas unique, dans des circonstances exceptionnelles, elle constitue désormais le droit commun, que l'Etat soit responsable en toutes circonstances. L'idée qui paraît avoir guidé les auteurs de ce projet est une idée de solidarité ; il s'agit, essentiellement pour eux, d'assurer, de garantir la réparation des dommages dans tous les cas, et l'Etat seul présente une solvabilité suffisante pour que ce résultat puisse être obtenu. Dans ce système, la commune n'est plus responsable que subsidiairement ; on donne à l'Etat contre elle, un recours conditionnel et limité, qui n'est pas sans rappeler celui qu'elle-même avait contre les habitants sous la loi de vendémiaire.

En somme, au fur et à mesure que l'on avance, la responsabilité s'élève et s'élargit ; elle s'éloigne, si on peut ainsi parler des individus, pour ne retomber sur eux que dans une proportion de plus en plus atténuée, de plus en plus répartie ; mais il en résulte qu'elle est

mieux assurée et, en définitive, qu'ils sont de moins en moins responsables et de plus en plus solidaires.

Voici les faits. A la suite des troubles de Paris, en juillet 1893, et de Lyon en juin 1894, les personnes qui avaient éprouvé des dommages ne purent obtenir réparation, ni des villes où s'étaient produits les troubles, puisqu'elles n'avaient pas la disposition de la police, ni de l'Etat qui se retranchant derrière son irresponsabilité déclarait que s'il donnait c'était à titre gracieux et sans y être tenu. Pour mettre fin à cet état de choses contre lequel protestaient (1), les conseils municipaux des villes intéressées, M. Fleury-Ravarin déposa le 2 juillet 1895, à la Chambre des Députés, une proposition de loi dans ce but. Elle était signée d'un certain nombre de ses collègues du Rhône et de la Seine. Elle était intitulée : *Proposition de loi tendant à édicter, en cas de trouble et d'émeute, la responsabilité civile de l'Etat dans les communes où la municipalité n'a pas la disposition de la police locale et de la force armée, et notamment à Paris et à Lyon.*

Les auteurs invoquaient l'inégalité entre les citoyens qui résultait de ce que ces villes n'étaient pas responsables ni l'Etat non plus. Des citoyens se trouvaient ainsi sans garanties, habitant, sur le territoire de la Ré-

(1) Voir les dates de ces protestations dans le rapport Gourju sur la proposition déposée par lui en vue de modifier l'art. 108 de la loi de 1884 (Annexe au procès-verbal de la séance du Sénat du 18 févr. 1904, p. 5 et 6, séance du 3 juin 1904, *J. off.*, p. 492.

publique, de véritables « zones d'irresponsabilité ». Ils rappelaient la discussion que nous avons reproduite, qui s'était poursuivie en 1884, au Sénat entre M. Batbie et M. Waldeck-Rousseau, d'où il résultait, au moins, que le régime adopté était incohérent, imposant au délégué une responsabilité qui ne pesait pas sur le délégant. Ils concluaient donc à la responsabilité de celui-ci dans les cas où celle du premier n'était pas admise.

Renvoyée à la 15^e commission d'initiative parlementaire, cette proposition fit l'objet d'un rapport sommaire déposé par M. Frébault, Député de Paris, le 22 janvier 1897 (1). L'auteur concluait à la prise en considération. Il invoquait deux sortes d'arguments : en premier lieu l'exercice du pouvoir de police, qu'il soit délégué aux communes ou retenu par l'Etat, disait-il, doit toujours engendrer une responsabilité ; en second lieu, la personne et la propriété des administrés doivent toujours et partout, dans un pays soumis au régime démocratique, jouir de garanties équivalentes.

Cette proposition fut prise en considération le 4 février 1898 et, n'ayant pas été rapportée en temps utile, fut atteinte de caducité par l'arrivée du terme de la législature.

C'est ainsi que M. Gourju, sénateur du Rhône, fut amené à saisir le Sénat d'une proposition ayant le même but. Déposée le 26 mars 1900 sur le bureau de l'Assem-

(1) *J. off.* Chambre. Annexes, 1897, p. 174.

blée, la proposition Gourju est ainsi libellée : « Proposition de loi portant modification de l'art. 108 de la loi du 5 avril 1884 (1). » L'exposé des motifs faisait un rapide historique de la question et invoquait le principe d'égalité violé par la disposition dont la modification était demandée. Un rapport sommaire fait au nom de la 2^e commission d'initiative parlementaire concluait, le 4 avril 1900, à la prise en considération. Elle fut votée par le Sénat le 25 mai 1900.

Le rapport, déposé au nom de la commission élue pour étudier la proposition, ne fut déposé qu'en 1904. Il est publié en annexe au procès-verbal de la séance du 18 février 1904 ; il a pour auteur M. Gourju, l'auteur de la proposition. Il débute par ces mots qui sont significatifs : « La solidarité, entre citoyens d'un même pays, tend à prendre de plus en plus dans notre législation la place légitime qui lui appartient. Elle se manifeste dans la loi municipale du 5 avril 1884, notamment par le premier alinéa de l'art. 106, etc... »

(1) La rédaction proposée est la suivante :

« A partir de la promulgation de la présente loi, l'art. 108, deuxième alinéa, de la loi du 5 avril 1884 sera complété ainsi qu'il suit :

Art. 108. — Les dispositions des art. 106 et 107 ne seront pas applicables : 1^o (sans changement) ; 2^o dans les communes où la municipalité n'a pas la disposition de la police locale ni de la force armée, auquel cas la responsabilité de l'Etat est substituée à celle des communes suivant les mêmes conditions ; 3^o (sans changement). »

Annexe au procès-verbal de la séance du Sénat du 26 mars 1900.

L'auteur du rapport résume ensuite, après avoir rappelé que le Conseil général du Rhône et le conseil municipal de Paris demandent avec instance, le vote du projet, les objections opposées par les adversaires. Il les réduit à deux ; l'irresponsabilité traditionnelle de l'Etat considéré comme puissance publique et le principe de la séparation des pouvoirs qui s'opposerait à ce que des tribunaux judiciaires soient admis à apprécier des actes gouvernementaux, accomplis soit par le pouvoir exécutif, soit par ses représentants.

Il prétend que depuis la loi du 8 juin 1895, sur la revision des procès criminels « ce soi disant principe a subi une telle brèche qu'il n'est plus vraiment défendable ». Il conclut que *toutes les fois que les agents de l'Etat font un acte en son nom* « c'est lui qu'ils obligent à en supporter les conséquences pécuniaires. Le principe est le même en toute matière où l'Etat est intéressé ».

Sur le second point, l'auteur rappelle que c'est pour échapper à cette critique que le projet Fleury-Ravarin avait, dans notre cas, attribué compétence au Conseil de Préfecture. Et pour montrer qu'une confusion de pouvoirs, qu'un empiètement des tribunaux ne serait pas plus à craindre, la responsabilité de l'Etat admise, qu'il ne l'est avec la responsabilité des communes, M. Gourju s'exprime ainsi. Ici nous devons citer les termes mêmes du rapport pour bien mettre en lumière l'esprit de la proposition, les intentions de l'auteur, ses

tendances à faire apparaître le chemin parcouru depuis la période précédente : « Il faut tout d'abord observer que le principe de l'indemnité en faveur de particuliers contre une collectivité, commune ou Etat, ne repose pas a priori sur l'idée qu'une faute positive, même seulement par prétérition, aurait été commise par cette collectivité ou par ses agents. Telle était sans doute la pensée dominante du législateur de vendémiaire an IV, à une époque révolutionnaire, où le nouvel état de choses devait surtout être défendu contre la connivence des communes elles-mêmes avec les fauteurs de troubles. Le point de vue n'est plus le même actuellement. *Ce qui domine surtout aujourd'hui* dans la réparation accordée aux victimes individuelles de troubles publics, *c'est l'idée de solidarité entre concitoyens*, idée qui tend à se répandre de plus en plus et qui est ici d'autant mieux fondée que le contribuable, moyennant l'acquit de sa part dans les charges communes peut nourrir le légitime espoir qu'il a ainsi payé son droit à la sécurité de sa personne, de sa famille, de ses biens, et que cette sécurité doit lui être fournie par la collectivité sous la garde de laquelle il est plus spécialement placé, *qu'en un mot l'impôt est pour lui une sorte de prime d'assurance.*

« Il est vrai que le fait positif ou négatif d'une faute pourra souvent être invoqué à son profit; mais cela n'est pas inévitable. Car la faculté qui est ouverte aux communes, et qui le serait demain à l'Etat, de prouver

que tout le nécessaire a été inutilement tenté pour empêcher les faits dommageables *ne signifie pas* d'une manière absolue qu'il y a faute à n'avoir pu les empêcher, mais simplement qu'à l'impossible nul n'est tenu et que les conséquences extrêmes de la solidarité ne peuvent plus être invoquées en présence d'un véritable cas de force majeure ». Et l'auteur conclut formellement que « l'appréciation des tribunaux devant porter moins sur un agissement extérieur positif, voulu, un acte considéré comme fautif, mais beaucoup plus tôt sur une omission, sur une défaillance personnelle, il est impossible de comprendre en quoi le principe de séparation des pouvoirs sera plus intéressé à ce que les juges civils s'abstiennent d'apprécier ces causes de responsabilité quand il s'agira des agents de l'Etat qu'il ne l'est aujourd'hui pour les agents des communes ».

La première délibération se poursuivit devant le Sénat dans les séances des 3 et 7 juin 1904. Les arguments produits de part et d'autre ont trait, les uns spécialement à l'hypothèse qui nous occupe, les autres à la question de la responsabilité de l'Etat, en général. Nous allons, dans ce chapitre, nous attacher à reproduire les premiers, dans le chapitre suivant, nous dirons quelques mots des autres dans la mesure du moins où ils intéressent la question que nous étudions.

Dans la première de ces séances, M. Bruman, Commissaire du Gouvernement, qui combattait, au nom de celui-ci, la thèse de la mise en cause de l'Etat, com-

mença par soutenir que ce n'était pas une idée de *solidarité* qui avait inspiré la loi de 1884, pas plus que celle de vendémiaire. Il appuyait sa manière de voir sur ce que les communes étaient admises à se dégager de la présomption établie contre elles en prouvant qu'elles avaient pris toutes les mesures nécessaires. Aux yeux de l'orateur, la base de la présomption écrite dans la loi contre les communes, est qu'elles peuvent être *complices* des troubles ; or, pareille présomption ne peut être admise contre l'Etat. Après avoir rappelé que la responsabilité de celui-ci était repoussée par toute la jurisprudence, il cherchait à faire tomber l'argument tiré, en faveur de la proposition soumise au Sénat, du vote de la loi de 1895, sur la réparation des erreurs judiciaires. Il faisait remarquer à ce propos, que, lors de la réparation d'une erreur judiciaire « les pouvoirs appelés à se contrôler et à réparer l'erreur commise » sont des pouvoirs de même ordre. D'où pas de conflits entre autorités d'ordre différent, tandis que la dérogation aux règles de notre droit public, proposée par les auteurs du texte en discussion, permettrait à un tribunal civil ou administratif, peu importe, d'apprécier un acte du gouvernement, un acte de puissance publique, dont le Parlement seul doit être juge.

A l'argument tiré de l'idée d'égalité, M. Bruman répond qu'en mettant l'indemnité à la charge du budget de l'Etat, c'est créer, en réalité, un privilège au profit des habitants de Lyon et de Paris, c'est substituer aux

zones d'irresponsabilité, des zones de responsabilité privilégiée ; c'est faire supporter par tous les contribuables de France une dépense qui n'a qu'un caractère local. Il ajoutait qu'en fait les habitants de Paris et de Lyon, victimes de troubles ou d'émeutes, n'avaient pas un sort bien différent de celui des habitants des autres communes, puisqu'ils obtenaient par la voie gracieuse autant, sinon plus, que ne leur donnerait une action judiciaire.

Il terminait en donnant lecture de l'avis ci-après du Conseil d'Etat, demandé par le Gouvernement en 1895, lors du dépôt du projet Fleury-Ravarin.

« Le conseil d'Etat, consulté par M. le ministre de l'Intérieur sur une proposition de loi tendant à créer, en cas de trouble et d'émeute, la responsabilité de l'Etat dans les communes où la municipalité n'a pas la disposition de la force armée ni de la police locale, notamment à Paris et à Lyon,

« Vu etc.,

« Considérant que la proposition déposée à la Chambre des députés tend à rendre l'Etat responsable dans tous les cas de troubles où, aux termes des articles 106 et suivants de la loi du 5 avril 1884, la commune est exonérée de la responsabilité ;

« Considérant qu'à toute époque et sous tous les gouvernements qui se sont succédé en France, si l'Etat est intervenu pour secourir les infortunes résultant des discordes civiles, il ne l'a fait qu'à titre de générosité na-

tionale et dans la limite de ses ressources disponibles ; qu'il a toujours été reconnu que les dommages, qu'il causait dans l'exercice de sa puissance publique en vue d'assurer l'exécution des lois, constituaient des cas de force majeure qui n'étaient pas susceptibles d'ouvrir un recours contentieux en indemnité ;

« Qu'une solution contraire aurait pour conséquence non seulement de faire peser sur le Trésor public des charges financières dont il n'est pas possible de prévoir l'étendue, mais encore de désintéresser les populations des mesures destinées à sauvegarder l'ordre public, précisément dans les circonstances où leur concours moral est le plus nécessaire pour prévenir les troubles ou assurer l'efficacité de la répression ;

« Considérant que ces raisons ne permettent pas de suppléer par la responsabilité de l'Etat à l'absence de responsabilité de la commune,

« Est d'avis :

« Qu'il y a lieu pour le Gouvernement de ne pas s'associer à la proposition de loi susvisée. »

Le rapporteur, dans sa réponse, ne fit que reprendre sous une autre forme les divers points déjà développés dans son rapport. Cependant, à propos de la loi de 1895, il fit remarquer que dans ce cas, comme dans celui qui était en discussion, il s'agissait moins d'envisager si les tribunaux auraient à apprécier une faute du gouvernement, que de *risque social*, quelque chose de comparable, quoique bien différent, aux accidents du travail

désormais couverts par la loi. « Mais il y a bien d'autres risques sociaux, ajoutait le rapporteur... qui appellent de nous la réparation.

« Le risque, dont je vous parle en ce moment, n'est pas autre chose. Entre les citoyens d'une même commune, il s'établit par la force même des choses, une espèce de quasi-contrat, c'est le terme même que le Code civil emploie pour des intérêts plus restreints dans leur étendue topographique, il s'établit entre eux, un lien de droit et il ne dépend pas d'eux de s'y soustraire : il ne dépend pas non plus de ceux qui ont mission de les défendre de se soustraire aux conséquences de ce risque social. » C'est pour cette raison, d'après l'avis de l'orateur, que la présomption a été établie à la charge des communes.

« Il n'y aurait aucune raison, Messieurs, à une affirmation aussi énorme, aussi dangereuse pour les communes s'il n'y avait pas à côté, *au-dessus de la faute, SOUVENT INEXISTANTE, le principe même du risque social et de la responsabilité humaine.* C'en est, Messieurs, la véritable explication, c'en est la seule explication complètement honorable et rassurante pour nos consciences.

« Souvent on admet et c'est ce qu'il faut admettre, c'est ce que les tribunaux admettent de plein droit, obligés qu'ils y sont par la loi elle-même, quand la preuve contraire n'est pas faite, *que la commune est responsable simplement parce qu'elle est la commune,*

parce qu'elle représente la collectivité, et que c'est à elle, d'en subir les conséquences, à moins cependant qu'elle ne démontre — car à l'impossible nul n'est tenu — qu'il lui a été impossible, en effet, d'empêcher que ce risque social virtuel ne se transformât en un risque matériel pesant sur des têtes individuelles.

« Telle est la pensée supérieure de la loi ».

Quant à l'objection portant sur les dangers que pourrait présenter la preuve d'une faute commise par le Gouvernement, l'orateur y répond de la manière suivante :

« C'est de l'Etat et de l'Etat seul, qu'il dépend de susciter cette preuve que nulle faute n'a été commise, qu'au contraire tout a été fait pour garantir dans la mesure du possible les citoyens contre le risque couru, par conséquent aussi de soulever indirectement la question gouvernementale... Si l'Etat se présente devant le tribunal compétent et, sans faire le moins du monde son *mea culpa*, sans admettre que ses agents aient commis ni une faute, ni même une simple négligence, si l'Etat vient dire : « Je n'y regarde pas de si près : il y a des misères, ces misères ont surgi d'une émeute ou d'un attroupement dans une ville qui est sous ma main, où pour la direction de la police, la municipalité ne compte pas, où je suis seul, *Me, me adsum qui feci*, je ne cherche pas à me disculper... ; j'endosse à visage découvert, nettement, la responsabilité qu'une simple commune endosserait ailleurs ; le risque social

est pour moi ». Si l'Etat adopte cette attitude tout est fini. Où donc se trouve une place, même à titre de pure théorie, pour une discussion de ses actes, pour un empiètement de l'autorité judiciaire sur celle du Parlement. Cette place n'existe plus nulle part, l'Etat a empêché qu'elle existât. « Conclusion : il ne dépend que de l'Etat que la discussion des actes du gouvernement ne soit pas soulevée : il n'a qu'à offrir la réparation du dommage en tout état de cause, le tribunal n'ayant pas à statuer sur la faute, jamais invoquée, n'interviendra que pour fixer le montant du dommage ».

La responsabilité de l'Etat, ainsi entendue et pratiquée, repose exclusivement sur l'idée de solidarité, à l'exclusion de toute idée de faute. Le projet rédigé et adopté dans cet esprit aurait encore créé une situation privilégiée aux villes de Lyon et de Paris, et à toutes celles qui n'auraient pas la disposition de la police. Elles auraient été mieux traitées que les autres.

L'orateur prévoit bien de temps en temps, le cas de force majeure « à l'impossible nul n'est tenu, dit-il », mais en présence de l'attitude exigée de l'Etat il n'y a pas place même pour cette preuve.

D'ailleurs, tout le monde, dans l'Assemblée était d'accord pour repousser la thèse de l'irresponsabilité, sauf le Gouvernement. Restait à s'entendre pour savoir qui serait déclaré responsable. La question se compliquait encore d'une vieille querelle entre la province et Paris. « Je ne demanderais pas mieux, disait M. Tillaye,

parlant au nom de la 1^{re} commission, que de m'associer à une solution transactionnelle, mais à la condition que l'on posât d'abord en principe la responsabilité vis-à-vis de leurs habitants et de la ville de Lyon et de la ville de Paris...

« Que dans certaines circonstances on admette une dérogation ou plutôt une atténuation à ce principe, je l'admets volontiers. Il paraît légitime que les villes de Paris et de Lyon déclarées responsables, comme toutes les autres villes de France, et dans les mêmes conditions prévues par la loi de 1884, puissent exercer un recours contre l'Etat, mais seulement lorsqu'elles établiraient, d'une façon expresse et formelle une faute lourde de la part des agents chargés par lui de défendre l'ordre public. »

Et il déposait un amendement signé de lui et de M. Dufaut, ainsi conçu qui justifiait le renvoi du projet à la Commission :

« Dans les communes où la municipalité n'a pas la disposition de la police locale ni de la force armée, les communes déclarées responsables dans les conditions prévues aux articles 106 et 107 pourront exercer un recours contre l'Etat *mais seulement en cas de faute lourde de ses représentants.*

ART. 109. — L'Etat ou la commune déclarée responsable peuvent exercer un recours contre les auteurs et les complices du désordre ».

Un dernier paragraphe rendait applicables à Paris toutes ces dispositions.

Par un nouveau rapport publié en annexe au procès-verbal de la séance du 27 décembre 1904, M. Gourju faisait connaître qu'après s'être mise d'accord, cette fois, avec le gouvernement, la commission avait accepté la substitution de l'amendement précité au texte d'abord adopté par elle, mais qu'elle l'avait complété par deux dispositions nouvelles.

En premier lieu, pour donner satisfaction au gouvernement et rendre aussi acceptable que possible la discussion devant les tribunaux des actes des agents du gouvernement, elle proposait que le recours de la commune contre l'Etat constituât une action distincte de celle des parties lésées par les troubles et fût portée devant le Conseil d'Etat.

En second lieu, elle étendait, par une disposition formelle, cette décision à toutes les communes dans lesquelles la direction de la police aurait été exercée, même occasionnellement, en vertu de l'art. 99, par le Préfet (1).

(1) Voici le texte de la Commission :

« A partir de la promulgation de la présente loi, les art. 108 et 109 de la loi municipale du 5 avril 1884 seront ainsi rédigés :

« Art. 108. — Les dispositions des art. 106 et 107 ne sont pas applicables : 1^o lorsque la commune peut prouver que toutes les mesures qui étaient en son pouvoir ont été prises à l'effet de prévenir les attroupements ou rassemblements et d'en faire connaître les auteurs ; 2^o lorsque les dommages causés sont les résultats d'un

Le texte de la commission vint en discussion le 29 mai 1905. Mais, dès le début du débat plusieurs amendements furent déposés, dont le plus important était signé de MM. Tournon, Waddington, Pevet, Seblin et Bernot.

Voici comment l'un des signataires justifiait le dépôt de cet amendement :

« Depuis la dernière délibération de la Commission du Sénat, sur la demande d'un grand nombre de Chambres de commerce, la réunion des Présidents des Chambres de commerce, tenue à Paris, à l'hôtel continental, le 27 mars 1905, a délibéré sur la question et émis un vœu dans le sens de la responsabilité de l'Etat (1).

fait de guerre. Dans les localités où la municipalité, même temporairement, n'a pas la disposition de la police locale, ni de la force armée, les communes responsables dans les conditions prévues aux art. 106 et 107 pourront exercer un recours contre l'Etat, mais seulement en cas de faute lourde de ses représentants.

Art. 109. — L'Etat ou la commune déclarée responsable peuvent exercer un recours contre les auteurs et les complices du désordre. Le présent article ainsi que les art. 106-107 et 108 sont applicables à la ville de Paris.

(1) En voici le texte tel qu'il fût donné un peu plus tard, dans la même séance, par M. Tournon lui-même.

« L'Assemblée des Présidents des Chambres de commerce émet le vœu :

« Que le Parlement vote à bref délai une loi édictant que l'Etat est toujours responsable des dommages causés en cas de désordres publics ;

« Qu'en cas de faute de la municipalité, de complaisance ou de complicité avec les auteurs du désordre, l'Etat soit autorisé à exercer son recours contre la commune ;

« Que ce recours ne puisse s'exercer que dans une limite de

« Dans les Chambres de commerce, Messieurs, comme dans le monde industriel et commercial on se montre extrêmement inquiet des désordres qui se produisent depuis quelque temps en France, du Nord au Midi et de l'Est à l'Ouest. Vous n'ignorez pas qu'à maintes reprises des industriels, des citoyens qui ne demandent qu'à travailler se sont trouvés presque sans protection devant l'émeute. Lyon d'abord — c'est alors que M. Gourju vous a saisi de sa proposition — Marseille ensuite, puis Lorient, Brest, Dunkerque, Armenvières et enfin Limoges ont été soumises à un véritable régime de terreur. En face de ces mesures grandissantes avec les Présidents des Chambres de commerce, nous estimons, mes collègues et moi, que le texte de M. Gourju est devenu tout à fait insuffisant pour garantir les citoyens dans leurs biens et pour les mettre à l'abri des conséquences des crimes ou délits commis par les rassemblements armés ou non armés ».

La garantie résultant du texte adopté par la Commission paraissait illusoire aux auteurs de l'amendement, parce que le § 1^{er}, de l'art 108 permet aux communes d'échapper à la responsabilité quand elles peuvent prouver que toutes les mesures en leur pouvoir ont été prises pour prévenir les attroupements ou rassemblements. Et le second paragraphe établit la responsabilité des

quantum et de durée à fixer par la loi à intervenir, en tenant compte des charges actuelles de la commune, de manière à ne pas dépasser un certain nombre de centimes additionnels. »

communes où la municipalité n'a pas, même temporairement, la disposition de la police locale dans les mêmes conditions.

« Qu'est-ce donc que la responsabilité de la commune, avec ce texte, dit M. Tournon ? C'est une responsabilité absolument illusoire, puisque les communes de Lyon et de Paris n'ayant pas la disposition de leur police, il est de toute évidence qu'elles seront toujours fondées à prétendre qu'elles ont pris toutes les précautions en leur pouvoir, n'ayant, en fait, la possibilité d'en prendre aucune ». L'orateur concluait que, dans de telles conditions, la commune ne serait jamais responsable et les intéressés jamais indemnisés, à moins que l'on prouvât la faute lourde de l'Etat. En un mot pour Lyon et Paris il n'y aurait rien de changé.

Au texte de la Commission jugé inefficace il opposait le suivant :

« Les dispositions des articles 106 et 107 ne sont pas applicables lorsque les dommages causés sont les résultats d'un fait de guerre.

« Les communes dans lesquelles la municipalité, même temporairement, n'a pas la disposition de la police locale, ni de la force armée, et celles qui pourront prouver qu'elles ont pris toutes les mesures en leur pouvoir et avisé en temps utile, l'autorité administrative de leur impuissance à prévenir les troubles, pourront exercer un recours contre l'Etat. »

On remarquera que cette rédaction en supprimant le

membre de phrase concernant les municipalités qui n'ont pas la disposition de la police locale, ni de la force armée, pose un principe nouveau, ainsi que le reconnaissait l'auteur de l'amendement disant : « nous demandons à la Commission, de poser nettement *ce principe que la commune est toujours responsable* ». Dans ce texte, aucune idée de faute de la part de la commune, lui permettant de rejeter la responsabilité sur les victimes, n'est mentionnée. Le principe de solidarité survit seul pour baser la responsabilité. Désormais les victimes trouveront toujours un répondant, si ce texte est admis et ce sera la commune.

Mais l'idée de faute ou de complicité n'a pas complètement disparu. Elle a été déplacée. La preuve de l'absence de faute, celle-ci pouvant résulter formellement d'un retard dans l'appel adressé à l'autorité disposant de la force, aura pour conséquence un recours contre l'Etat, qui assumera en définitive la responsabilité.

M. Touron justifiait l'extension de cette solution, de Paris et Lyon à toutes les communes et la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat dans les termes suivants :

« Nous demandons, nous aussi, que la question soit élucidée le plus vite possible. Mais nous estimons qu'il y a lieu de la vider à fond, sans se borner à examiner la situation particulière de Lyon et de Paris, mais en étendant l'examen à la situation de toutes les communes de France, qui courent toutes aujourd'hui les mêmes dangers.

« Et en effet, Messieurs, les grèves — ce sont elles, le Sénat le comprend, que les chambres de commerce visent principalement — les grèves ne sont plus aujourd'hui localisées dans les grandes communes. Elles gagnent la campagne ; vous connaissez les désordres qui se sont produits dans l'Aude, où des champs de vignes entiers ont été détruits ; pas plus que pour les dégâts causés aux établissements industriels ou aux immeubles urbains, on n'a pu établir des responsabilités.

« Nous estimons que les contribuables, qui paient des impôts à l'Etat pour être protégés, ont le droit de lui demander compte, dans certaines conditions, de son défaut de protection ; c'est la raison pour laquelle je demande instamment au Sénat de vouloir bien ordonner le renvoi de notre amendement à la commission. »

Il convient de remarquer que la solution proposée par M. Touron et ses collègues n'était pas celle adoptée par le congrès des Présidents de Chambres de commerce. Ceux-ci demandaient que l'Etat fût déclaré responsable avec recours limité contre les communes, l'amendement Touron établit la responsabilité de la commune avec recours dans certains cas contre l'Etat.

Ainsi que nous l'avons dit, le projet de la commission fut adopté en première lecture sur la promesse formelle que, dans l'intervalle des deux délibérations, la commission se saisirait des divers amendements et en ferait l'examen.

Le résultat de ce travail est consigné dans un 2^e rapport supplémentaire de M. Gourju (1). « Au moment où, selon sa promesse, y lit-on, votre commission allait se livrer à l'étude de l'amendement Tournon, de tous les points du territoire les Chambres de Commerce, au nombre d'une centaine sous l'impulsion visible et fort compréhensible du Congrès auquel nous avons fait allusion, lui adressaient des délibérations, les unes sommaires, les autres savamment déduites qui contiennent le témoignage de leur adhésion résolue aux idées émises, d'abord dans la réunion des présidents, puis exprimées à la tribune du Sénat.

« Nous ne pouvions nous dissimuler l'importance de cette manifestation faite au nom d'intérêts nombreux et respectables. Mais, quoi qu'il ne soit pas douteux que le droit de coalition et les grèves, qui en sont trop souvent la conséquence, aient créé une situation économique nouvelle qui *devra quelque jour engendrer un déplacement des responsabilités* pour les dommages nés de troubles publics, surtout dans les petites communes, dénuées ou à peu près de toute police », le rapporteur concluait, au nom de la commission, au maintien du texte adopté par elle et par le Sénat en première délibération.

Comme il ne se faisait pas d'illusion et se déclarait convaincu que le Sénat voudrait étudier plus à fond le

(1) Annexe au procès-verbal de la séance du 7 novembre 1905, n° 266.

projet des Chambres de commerce, il proposait d'en renvoyer l'étude à une commission nouvelle et spéciale.

C'est dans ces conditions que la question revint en 2^e délibération devant le Sénat le 8 décembre 1905. En outre de l'amendement Touron que nous avons reproduit et de celui de M. Riou dont elle avait été saisie lors de la 1^{re} délibération, la commission se trouva en face d'un contre projet émanant de M. Fessard, qui fut aussi renvoyé à son examen.

L'amendement Riou établissait la responsabilité de l'Etat, dans les cas où la commune n'a pas la disposition de la police et celle de la force armée, étant entendu que cette responsabilité serait limitée *aux fautes lourdes* de ses agents.

Quant au contre-projet Fessard, il reproduit l'idée essentielle des délibérations des Chambres de Commerce ; en voici le texte : « Art. 1. Les dégâts et dommages résultant des crimes ou délits, commis à force ouverte ou par violence, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés publiques ou privées, donneront, hormis le cas où ils sont le résultat d'un fait de guerre, ouverture, au profit des personnes qui en seront les victimes, à une action en responsabilité contre l'Etat.

« Art. 2. — Les dommages-intérêts auxquels cette responsabilité pourra donner lieu ne devront pas excéder, en

aucun cas, l'importance du dommage matériel éprouvé ; ils seront payés aux ayants droit dans les trois mois qui suivront le jour où la sentence qui les aura prononcés aura acquis force de chose jugée.

« Art. 3. — Indépendamment des recours en garantie contre les auteurs et complices des dégâts et dommages ci-dessus visés, l'Etat pourra exercer son recours contre la commune sur le territoire de laquelle ces dégâts et dommages ont été causés et contre les communes dont les habitants ont concouru aux attroupements ou rassemblements qui les ont commis.

« Ce recours de l'Etat ne sera recevable que sous la double condition :

« 1° Que la commune sujette à ce recours aura eu, au moment des attentats commis, la disposition de la police et de la force armée ;

« 2° Qu'il sera prouvé que la dite commune n'a pas pris toutes les mesures en son pouvoir, à l'effet de prévenir les attroupements ou rassemblements ou d'en faire connaître les auteurs.

« Art. 4. — La commune dont la responsabilité aura été prononcée judiciairement ne pourra être tenue envers l'Etat pour plus de vingt centimes du principal des quatre contributions directes, la valeur du centime communal étant déterminé d'après le rôle établi par l'exercice en cours au moment des événements ayant donné ouverture à l'action en responsabilité. Pour se libérer envers l'Etat la commune aura un délai de cinq

ans, avec obligation d'acquitter un cinquième de sa dette chaque année.

Art. 5. — La somme dont la commune aura été déclarée débitrice envers l'Etat sera répartie entre tous les contribuables inscrits au rôle de la dite commune au moment des attentats commis, exception faite de ceux au profit desquels auront été prononcés des dommages-intérêts ; cette répartition aura lieu en vertu d'un rôle spécial comprenant les quatre contributions directes.

Les redevables profiteront du délai de cinq ans accordé à la commune, à la condition d'y rester domiciliés ; ils auront dans ce cas, la faculté de se libérer par cinquième chaque année.

Art. 6. — Sont abrogés les art. 106, 107, 108 et 109 de la loi du 5 avril 1884, sur l'organisation municipale ».

Une étude complémentaire ayant été demandée à la commission, un 3^e rapport supplémentaire fut publié (1). La commission maintenait purement et simplement ses conclusions précédentes en s'abritant derrière le gouvernement qui, disait le rapporteur, « n'accepterait jamais que cette responsabilité fût invoquée directement par les particuliers » devant les tribunaux ordinaires. Dans ces conditions, le projet, devant être combattu par le Gouvernement devant l'assemblée ne paraissait avoir aucune chance d'aboutir. Et, comme d'autre part, la commission ne méconnaiss-

(1) Annexe au procès-verbal de la séance du 8 mars 1906, annexe 1906, n° 98.

sait pas « la légitimité des préoccupations » auxquelles avaient cédé leurs collègues et qu'avait révélé « la campagne d'opinion menée d'une manière si concordante par plus de cent chambres de commerce » (1), elle

(1) Chambres de commerce ayant pris une délibération sur la question de la responsabilité des communes et de l'Etat en cas de troubles et de grèves.

- | | |
|-----------------------|----------------------|
| 1. Abbeville. | 31. Dunkerque |
| 2. Alger | 32. Flers |
| 3. Amiens | 33. Grenoble |
| 4. Angers | 34. Honfleur |
| 5. Annecy | 35. La Roche-sur-Yon |
| 6. Armentières | 36. La Rochelle |
| 7. Aubenas | 37. Laval |
| 8. Auxerre | 38. Le Havre |
| 9. Bar-le-duc | 39. Le Puy |
| 10. Beauvais | 40. Lille |
| 11. Belfort | 41. Lorient |
| 12. Besançon | 42. Lyon |
| 13. Béziers | 43. Mâcon |
| 14. Blois | 44. Marseille |
| 15. Bordeaux | 45. Melun |
| 16. Brest | 46. Montluçon |
| 17. Calais | 47. Montpellier |
| 18. Cambrai | 48. Mostaganem |
| 19. Carcassonne | 49. Moulins |
| 20. Cette | 50. Nancy |
| 21. Châlons-sur-Saône | 51. Oran |
| 22. Charleville | 52. Orléans |
| 23. Chartres | 53. Paris |
| 24. Châteauroux | 54. Périgueux |
| 25. Cherbourg | 55. Péronne |
| 26. Cholet | 56. Perpignan |
| 27. Clermont-Ferrand | 57. Roubaix |
| 28. Corbeil | 58. Rouen |
| 29. Dijon | 59. Saint-Brieuc |
| 30. Douai | 60. Saint-Nazaire |

suggérerait aux industriels le moyen suivant pour se mettre à l'abri des dangers et de la ruine pouvant résulter pour eux des troubles ou des grèves : des combinaisons d'assurances avec ou sans subvention de l'Etat. Elles auraient pour but et pour résultat de répartir le risque entre un grand nombre de parties disséminées sur le territoire tout entier.

C'est dans ces conditions que le projet revint devant

61. Saint Quentin	67. Toulouse
62. Saumur	68. Tourcoing
63. Sedan	69. Tours
64. Sens	70. Le Tréport
65. Tarare	71. Troyes
66. Tarbes	72. Tulle

Cette liste qui nous est communiquée par la Chambre de Paris n'accuse pas un chiffre aussi élevé que celui de 100 à 120 annoncé par M. Gourju, soit dans ses rapports, soit à la tribune du Sénat le 8 juin dernier.

Cette différence s'explique par l'envoi urgent fait en dernière heure par certaines chambres qui auraient adressé leurs délibérations directement à la commission sénatoriale sans les communiquer à la Chambre de Paris.

La plupart sont conformes à la délibération de Chartres (responsabilité de l'Etat, sauf recours contre la commune), délibération à laquelle s'est ralliée, en en modifiant légèrement les conclusions, l'Assemblée des Présidents des Chambres de commerce de France, dans sa réunion du 27 mars 1905. Quelques Chambres dont les délibérations sont antérieures à celle de Chartres : Angers, Annecy, Armentières, Cambrai, Carcassonne, Corbeil, Lille, Roubaix, Saint-Quentin, Tarare et Tourcoing, posent le principe de la responsabilité soit des Communes, soit de l'Etat, ou de la responsabilité communale sauf recours contre l'Etat.

le Sénat, en 2^e délibération, dans les séances des 8 et 9 juin 1906. M. Fessard s'efforça pour défendre son contre projet de démontrer que la responsabilité de la commune n'était justifiée ni en fait ni en droit. En droit : parce qu'elle n'avait que l'apparence et non la réalité de la liberté communale. « La responsabilité communale n'a été admise, dit l'orateur — nous ne saurions trop insister sur ce point — que comme corollaire de la liberté communale qu'on avait cru instituer.

« Si donc il est vrai que ce régime de liberté est encore à venir, il ne reste que deux partis à prendre : ou bien effacer de nos codes le principe de la responsabilité communale, ou bien avouer résolument qu'il repose tout entier sur la conception monarchique de l'irresponsabilité de l'Etat, dont le souverain doit à son origine de droit divin d'être infaillible et ne saurait soumettre ses actes ni à l'appréciation ni à la critique de ses sujets, et sur cette autre appréciation encore que le souverain ne saurait se tromper et que, étant le maître et le propriétaire de tout ce qui constitue la fortune nationale, il ne peut être tenu à connaître, et encore moins à réparer le dommage infligé à une fraction de son domaine universel.

« Eh ! bien, Messieurs c'est parce que nous ne voulons pas nous appuyer sur la doctrine monarchique et de droit divin, c'est parce que la commune n'est pas en possession du régime de liberté, fondé sur des institu-

tions libres, que nous vous demandons (1) de suspendre la responsabilité communale ».

En fait, M. Fessard faisait observer qu'aussitôt que se produisait un conflit sur le territoire d'une commune, on voyait aussitôt y accourir sous-préfet, préfet, secrétaire du ministre, ministre lui-même et parfois plusieurs ministres. Et il en concluait que, la présence de tous ces représentants du gouvernement démontrait à l'évidence que le maire n'avait aucun rôle à jouer, en tous cas, le mettait dans l'impossibilité d'exercer son action, de mettre en jeu son autorité qui doit servir de base à sa responsabilité.

L'orateur rappelait que la législation admettant l'irresponsabilité avait été écartée en 1895 pour les erreurs judiciaires, et invoquait dans le même sens la jurisprudence du Conseil d'Etat sur la responsabilité de l'Etat, dont nous exposerons brièvement les principes dans le chapitre suivant. Il faisait enfin valoir que son projet sauvegardait les intérêts de l'Etat en lui conférant un recours en garantie contre la commune qui aurait failli à son devoir.

Le système de la commission fut très faiblement défendu par le rapporteur. Son principal argument fut qu'il était nécessaire de donner satisfaction aux villes de Lyon et de Paris ; que cela fait, rien ne s'opposerait à la substitution de la responsabilité de l'Etat à celle de

(1) *J. off.*, 8 juin 1906, p. 650, col. 1.

la commune ; il ajoutait « *par goût, par tendance personnelle j'irais volontiers à ce système.* » C'était une invitation mal déguisée, adressée à l'assemblée, d'adopter le principe du contre-projet,

En outre, le souvenir d'événements récents dominait tout le débat.

Au cours d'une grève, les ouvriers d'une usine de serrurerie avaient commis à Fressenneville, petite commune des environs d'Abbeville, des actes de pillage qui avaient provoqué dans tout le pays une véritable stupeur. Les émeutiers après avoir mis à sac, d'abord la machinerie de l'usine, la maison du concierge, celle du garde-champêtre, celle de trois ouvriers non syndiqués, se rendirent ensuite chez le Directeur où ils brisèrent tout. Ils firent plus tard le siège de la villa du patron de l'usine. La grille fut forcée, les portes enfoncées, les glaces brisées, les tableaux crevés, les lustres et les tables réduits en miettes ; en un mot tout le mobilier saccagé. Les compteurs à gaz furent ouverts, les conduites d'eau coupées.

Lorsqu'il n'y eut plus rien dans la maison, les ouvriers sortirent en chantant la Carmagnole, assommèrent sur leur route une épicière qui leur reprochait leur conduite et dévastèrent sa boutique. Après un moment de calme, l'émeute reprit et fit rage ; on incendia, après l'avoir arrosée de pétrole la villa du patron, qu'on avait dévastée dans l'après-midi. Les pompiers des environs, accourus pour porter secours, furent accueillis à coups

de pierres. Et jusqu'à une heure avancée, les révoltés restèrent maîtres et purent se livrer à tous leurs mauvais instincts. Les désordres s'étaient produits avec tant de soudaineté, que des forces suffisantes pour réprimer l'émeute, demandées en toute hâte, arrivèrent trop tard.

Ce qui se produisit à Fressenneville eut un retentissement très grand, en raison de l'impossibilité où l'on se trouva de s'opposer aux tentatives des incendiaires ; malheureusement ce ne fut pas un fait isolé. Des troubles sans nombre avaient eu lieu vers la même époque dans tout le pays, à l'occasion des inventaires des biens d'église, prescrits par la loi du 11 décembre 1905, portant abrogation du Concordat.

En outre, à la suite d'une catastrophe sans précédent dans laquelle 1.100 mineurs périrent dans les mines de Courrières, une grève éclata, qui ne tarda pas à dégénérer en émeute. Elle tint en échec pendant plusieurs semaines la force armée qui ne triompha qu'après avoir occupé militairement chacun des points habités par les soi-disant grévistes. En tous cas, elle se trouva dans l'impossibilité d'empêcher des scènes de pillage et des tentatives de meurtre dont les auteurs ne paraissent avoir été ni découverts ni punis.

A la même époque, le premier mai approchant, la Confédération générale du travail, groupement de toutes les unions de syndicats, chercha à profiter des circonstances troublées pour mettre à exécution son programme révolutionnaire. Des mesures exceptionnelles

furent prises, des troupes furent appelées en nombre important à Paris et dans tous les grands centres, grâce à quoi fût évité le renouvellement des scènes qui s'étaient produites dans le Nord. Une panique indescriptible s'était emparée des habitants dans certaines villes, Paris, par exemple, où les particuliers avaient fait des provisions comme si la ville avait dû subir un long siège.

Enfin, à peine ces craintes étaient elles calmées qu'à Grenoble a éclaté une grève qui, comme toujours, a dégénéré en émeute, au cours de laquelle les ouvriers (?) restés maîtres de la ville pendant quelque temps, renouvelaient les scènes de pillage de Fressenneville et d'ailleurs, et tuaient d'un coup de pierre, parti de la foule, un pauvre petit fantassin des troupes chargées de rétablir l'ordre.

C'est sous l'impression de ces divers événements que le Sénat abordait l'examen du contre-projet Fessard. Aussi, l'art. 1, fut-il adopté dans la séance du 8 juin 1906, et les articles renvoyés à la commission.

Dans un 4^e rapport supplémentaire, distribué le 26 juin 1906 (1), M. Gourju fait connaître le résultat des travaux de la commission. Ils se présentent sous la forme du projet reproduit ci-après :

« Art. Unique. A partir de la promulgation de la présente loi, les articles 106, 107, 108 et 109 de la loi du 5 avril 1884, seront modifiés ainsi qu'il suit :

(1) *Doc. parlam.*, Sénat, n° 303.

« Art. 106. Reproduit textuellement l'art. 1^{er} du contre-projet Fessard, complété par le paragraphe suivant :

Cette action sera portée devant la juridiction administrative, qui jugera sans frais ni droit de timbre, ni ministère obligatoire d'avocat.

« Art. 107. Reproduit l'art. 2 du contre-projet.

« Art. 108. rédige et complète de la manière suivante l'art. 3. du contre-projet.

« L'Etat peut toujours exercer un recours contre la commune sur le territoire de laquelle les dégâts et dommages sus visés ont été causés, et contre celles dont les habitants ont concouru aux attroupements et rassemblements, sauf pour chaque commune mise en cause à faire la preuve :

1° Qu'elle a pris toutes les mesures en son pouvoir à l'effet de prévenir les attroupements ou rassemblements, et d'en faire connaître les auteurs ;

2° Qu'elle a avisé, en temps utile, l'autorité administrative de son impuissance à prévenir ou à faire cesser ces troubles ;

3° Que l'autorité administrative n'a pas pris les mesures suffisantes après cet avertissement.

« L'Etat ou les communes déclarées responsables peuvent exercer un recours contre les auteurs et les complices du désordre.

« Art. 109. Les art. 106-107 et 108 ci-dessus sont applicables à la ville de Paris.

Une nouvelle discussion se déroula devant la haute Assemblée le 10 juillet dernier. Elle porta tout entière sur des questions de détail, notamment celle de la compétence, un fort parti soutenant la compétence des tribunaux de droit commun.

Diverses dispositions ayant été encore renvoyées à la commission, la discussion ne pût-être continuée. La question en est là.

La Commission, le Gouvernement, le Sénat sont désormais d'accord pour admettre que les victimes seront, dans tous les cas, indemnisées et qu'elles le seront par l'Etat. Le principe de solidarité a désormais triomphé. Il n'est pas à prévoir que la Chambre décide autrement. On ne s'occupera de la faute que pour savoir lequel des deux budgets national ou communal supportera, en définitive, l'obligation civile, la dette née des dommages et dégâts.

CHAPITRE III

LA RESPONSABILITÉ DE L'ETAT

Ainsi qu'on l'a vu dans les chapitres précédents, la question qui nous occupe, se présente depuis 1884 d'abord et depuis une dizaine d'années surtout, de plus en plus comme l'un des aspects d'une question beaucoup plus générale, celle de savoir si on doit admettre ou non la responsabilité de l'Etat en vue d'assurer la réparation d'une manière plus efficace. C'est même désormais toute la question.

En 1884, lors de la discussion à la Chambre, quand vinrent à l'examen de l'Assemblée les exceptions inscrites dans l'art. 108, on demanda au rapporteur : mais si, dans ces cas, la commune n'est pas responsable, qui le sera ? Le rapporteur répondit : « On me demande qui sera responsable dans les cas indiqués par notre honorable collègue. Mais la loi que nous discutons n'a pour but que de régler la question au point de vue des communes, de leurs maires et de leurs habitants. Si

un cas en dehors de ceux que nous avions le devoir de régler se présente, il sera régi soit par une autre loi, soit par la jurisprudence des tribunaux. Nous n'avons pas à nous occuper en ce moment et je n'ai pas à donner mon interprétation personnelle au sujet d'un fait qui n'est pas prévu par le projet en discussion. » Et la Chambre se déclara satisfaite.

Nous avons vu qu'au Sénat, la question fut soulevée et avec quelle compétence par M. Batbie qui n'obtint de M. Waldeck-Rousseau qu'une réponse évasive, le Ministre de l'Intérieur ayant recouru comme le rapporteur à une échappatoire. Or, dans la discussion sur la proposition Gourju, M. de Marcère, le rapporteur de la loi de 1884 a donné quelques explications intéressantes à ce sujet. « J'ai été à la Chambre des Députés, président et rapporteur de la commission qui avait préparé la loi du 5 avril 1884. C'est donc un témoin qui vient rendre compte ici de ce qui s'est passé alors, comme de ce qui s'est passé depuis au Sénat, dont je faisais partie lorsque, plus tard, la discussion de cette même loi y est venue en délibération ».

Et après avoir rappelé l'incident que nous venons de rapporter, M. de Marcère ajoute : « Je dois faire ici un aveu au Sénat. Nous étions à la fin de la législature et la commission et moi-même, nous mettions une sorte de passion à faire voter la loi avant que la législature prît fin. Je redoutais le renvoi à la commission qui aurait retardé le vote définitif de la loi peut-être indéfini-

ment ». Et après avoir cité les paroles qu'il avait prononcées dans cette circonstance, l'orateur ajoutait : « Au fond j'esquivais ainsi la discussion ».

Rappelant ce qui s'était passé au Sénat, M. Waldeck-Rousseau, dit M. de Marcère, ne voulut pas prendre parti d'une manière formelle dans la question et il usa à peu près du même subterfuge que moi-même j'avais employé devant la Chambre des Députés...

Le Sénat passa outre, continue M. de Marcère. M. de Lareinty fit une observation et demanda que le Gouvernement déposât à ce sujet un projet de loi. C'était un vœu exprimé par l'honorable Sénateur, mais le Sénat ne s'y arrêta pas et la question ne fut pas tranchée. Il en résulte qu'elle se présente entière aujourd'hui devant vous et que vous avez à la résoudre ».

La question s'était cependant présentée une autre fois devant la Chambre. C'était à propos de l'indemnité demandée par M. G. Berry pour les victimes des troubles du quartier latin. M. Viviani, comme représentant de ce quartier, était intervenu dans la séance du 18 février 1895 et avait hardiment et d'une manière un peu paradoxale peut être, soutenu le principe de la responsabilité de l'Etat.

Il avait qualifié de « dangereuse » la théorie du ministre qui soutenait l'irresponsabilité. Il avait dit que « ce serait la négation du devoir de l'Etat vis-à-vis des citoyens ».

« Je dis, s'était écrié l'orateur socialiste, je dis que cette

théorie est absolument contraire au droit public... Je prétends que l'Etat est responsable sans qu'il y ait besoin d'un texte. Sa responsabilité découlerait du principe général qui dirige toute société».

« L'Etat a le devoir de veiller à la sécurité des citoyens. Toutes les fois qu'un trouble est organisé contre cette sécurité, l'Etat est absolument responsable. Il encourt d'abord une responsabilité morale avant que le trouble se produise, parce qu'il aurait dû le prévenir, et ensuite une responsabilité matérielle après qu'il s'est produit parce qu'il aurait dû rétablir l'ordre... »

« L'Etat est toujours en principe responsable ; seulement, sentant combien il lui était difficile d'étendre son contrôle à toutes les parties du territoire, et, par suite, de prévenir tous les troubles qui pourraient se produire, il a délégué aux communes le droit de contrôle et une partie de la puissance publique, mais en même temps il leur déléguait une partie de sa responsabilité. Il leur disait : « Vous êtes mes mandataires, je vous donne le droit de veiller sur vous, de prévenir les troubles, de les réprimer ; je vous donne la force de la police, mais donne également la responsabilité qui m'incomberait si j'étais chargé de veiller aux troubles. C'est ainsi que les communes sont responsables ; mais en général l'Etat est responsable toujours ; ce n'est que par une exception inscrite dans la loi de Vendémiaire que les communes ont vu leur responsabilité substituée à celle de l'Etat.

« Lorsque l'Etat ne délègue pas la puissance publique, lorsqu'il ne délègue pas le droit de contrôle et le droit de répression, il est entendu qu'il est responsable. C'est ce qui se passe à Lyon et à Paris. Si l'Etat avait délégué à la ville de Paris la police et le droit de contrôle est-ce que les particuliers ne se tourneraient pas du côté de la Ville pour réclamer des indemnités? C'est parce que l'Etat a gardé par devers lui cette part de responsabilité, sauf pour Lyon et Paris, c'est parce qu'il a gardé entre ses mains cette portion de la puissance publique qu'il est inquiétant de voir un représentant du Gouvernement apporter à cette tribune une théorie qui est la négation du devoir de l'Etat vis-à-vis des citoyens ».

M. de Marcère, dans le discours que nous avons déjà mentionné, soutint la même manière de voir dans des termes qui nous paraissent devoir être cités :

« L'honorable représentant du Gouvernement a fait valoir, à la dernière séance, les raisons de principe qui le déterminent et qui doivent vous déterminer, selon lui, à proclamer une fois de plus, si cela était nécessaire, l'irresponsabilité de l'Etat, l'infailibilité de l'Etat. Et il vous propose de laisser les citoyens de Lyon et de Paris sans garantie aucune pour le cas que prévoit la loi, c'est-à-dire pour les cas de troubles, de rassemblements dans les deux villes où auraient été occasionnés des désordres, des désastres et des déprédations dont les citoyens auraient été victimes.

« Messieurs, l'irresponsabilité de l'Etat, l'infailibilité de l'Etat contre laquelle les citoyens se trouveraient désarmés, c'est une vieille doctrine, c'est, je prie le Sénat de ne pas trop s'effaroucher du mot que je vais employer, c'est la doctrine du pouvoir absolu : c'est la doctrine jacobine.

« La vraie doctrine dans un Etat libre, dans un Etat républicain par conséquent, c'est qu'il n'y a qu'un souverain, la justice.

« La justice seule est souveraine, la justice seule est infailible par définition ou réputée telle. S'il en était autrement, les citoyens se trouveraient sans garantie aucune et ils n'auraient aucun recours contre les injustices dont ils sont ou dont ils peuvent être victimes ».

Et après avoir rappelé que, dans une loi récente, le Sénat avait repoussé ce qu'une pareille doctrine pouvait avoir d'exorbitant ; après avoir rappelé que lors de la discussion de cette loi, M. Bérenger avait qualifié de « thèse féodale », celle de l'irresponsabilité de l'Etat, l'orateur déclare qu'elle appartient en réalité à la monarchie absolue, au régime de droit divin (1) et il continue dans les termes suivants : « Cette doctrine de l'infailibilité de l'Etat est condamnée par tous les esprits libéraux, par tous les hommes qui se sont occupés des institutions libres. L'idée de la souveraineté absolue de l'Etat est bannie de la constitution américaine qui peut

(1) Nous avons vu M. Fessard reprendre et développer la même idée à l'appui de son contre projet.

en cela nous servir de modèle. Ce ne sont pas seulement, d'après elle, les agents du gouvernement qui sont responsables de leurs actes et de leurs fautes ; ce sont les Parlements eux-mêmes, en ce sens que les lois mêmes peuvent être déférées à la justice et déclarées nulles, au moins en ce qui touche la personne du citoyen qui se plaint. Si nous admettions ces admirables idées de liberté, vos lois mêmes, celles que vous faites seraient soumises à l'autorité de la justice. Lorsqu'on aura compris que l'idée de justice, dans un Etat libre, domine tout et que cette théorie politique est la seule qui soit admissible chez un peuple qui veut être libre... alors seulement nous pourrions dire que nous avons des institutions vraiment libérales : nous le verrons bien quelque jour. C'est vers cet idéal que se tournent aujourd'hui tous les hommes qui s'occupent de droit public, et il est naturel que, dans la pénurie où nous sommes, on tourne les regards vers les institutions américaines.

« Dans le cas présent, je n'en demande pas tant ; il n'est pas question aujourd'hui d'institutions politiques à modifier ; il ne s'agit que d'introduire une idée de justice et de garantie légale dans le jeu de nos institutions municipales ».

L'orateur rappelle que la question fut déjà soulevée à l'Assemblée nationale, que M. Thiers, qu'il qualifie, comme homme politique, de césarien soutint comme tous les gouvernements la théorie de l'irresponsabilité

de l'Etat. « C'est paraît-il, dit l'orateur, la loi sacrée pour les gouvernements. L'Assemblée ne voulut pas se prononcer sur ce point de doctrine, elle ne décida pas la question de principe. Mais reconnaissant que les habitants de Paris élevaient de justes réclamations, qu'il fallait les indemniser, qu'il y avait en leur faveur une raison de justice, d'équité qui « parlait plus haut que les théories de la politique » elle accorda 200 millions à titre gracieux, « comme une faveur que l'Etat miséricordieux, accordait à la ville de Paris ».

« Mais, depuis lors, on a fait du chemin, depuis lors les esprits se sont ouverts sur ces questions. On abandonne peu à peu — il faut que vous vous en rendiez compte, monsieur le commissaire du Gouvernement — cette vieille thèse ; l'esprit public ne reconnaît plus en France cette suprématie absolue de l'Etat, d'après laquelle il est non seulement infaillible, mais irresponsable. Cette théorie n'est plus admise ; le Sénat ne voudra pas la reconnaître ni la confirmer aujourd'hui. Il a déjà porté un rude coup à cette doctrine qui est comme la forteresse du pouvoir absolu, en votant la loi sur les erreurs judiciaires ; il en portera un second, et la nation ne tardera pas à renverser l'édifice tout entier. Et ce sera une victoire remportée pour la liberté, pour le droit sur la violence.

« On peut qualifier cette violence d'une façon honnête. Je vous concède sur ce point, monsieur le commissaire du Gouvernement, tout ce que vous voudrez, mais au

point de vue de la justice, la théorie que vous défendez n'est plus acceptée, je le répète, par aucun esprit libéral. Elle se trouve, dans un temps où on aspire au droit et à la liberté, elle se trouve en opposition formelle avec le sentiment qui s'élève de toutes parts vers la justice. »

M. de Marcère concluait en demandant que l'Etat fût, à Paris et à Lyon, rendu responsable pour les mêmes raisons pour lesquelles l'ont été les autres communes. « Ce qui rend la commune responsable de l'incapacité du maire ou de son indignité, c'est qu'elle l'a choisi. Elle a eu tort de choisir un maire de cette sorte, et ce tort elle l'expie en réparant les dommages causés ». Et laissant de côté les responsabilités d'ordre politique, l'orateur déclarait s'en tenir « à la thèse d'égalité dans la justice qui est irréfragable. » « Les habitants de Paris et de Lyon n'ont pas de maire élu ; ils ont un maire qui est un agent du gouvernement, et alors ils s'adressent au gouvernement et lui disent : « Vous avez eu tort de choisir un homme incapable qui ne sait pas ou qui n'a pas voulu maintenir l'ordre, ce tort vous l'expierez en réparant les dommages causés ». Ce langage est irréfutable. Il n'y a rien à répondre. Et pour terminer en deux mots : ne parlons plus de l'irresponsabilité de l'Etat, de l'infailibilité de l'Etat, parlons de la grandeur suprême de la justice qui est au-dessus de tout, qui accorde non pas des faveurs, mais le droit indistinctement à tous. »

Tel est l'état de la question devant le Parlement. Et il

est tellement vrai que selon l'expression de M. de Marcère, depuis M. Thiers et l'Assemblée Nationale « on a fait du chemin » que « depuis lors les esprits se sont ouverts sur ces questions » que la jurisprudence elle-même a évolué et « a fait du chemin ». Nous ne saurions l'exposer ici en détail, ce serait sortir de notre sujet, et la question, il n'est pas besoin de le dire, nécessiterait une étude spéciale, voici cependant quelques indications indispensables.

M. Berthélemy résume dans les trois propositions suivantes la solution théorique de la question de la responsabilité de l'Etat en général telle qu'elle résulte des principes généraux du droit :

1° Les dommages occasionnés par l'exercice de l'autorité n'engagent la responsabilité pécuniaire des administrations publiques qu'autant qu'une loi le prescrit.

2° Les dommages occasionnés par les actes de gestion doivent en toute hypothèse être réparés.

3° La responsabilité administrative à l'occasion des actes de gestion repose sur l'art. 1384 du Code civil. Les demandes en réparation sont ainsi l'exercice d'un droit véritable; elles rentrent dans la compétence des tribunaux judiciaires toutes les fois qu'un texte ne les a pas dessaisis.

Et, à côté de ces principes, les solutions ordinairement consacrées par la jurisprudence sont présentées par le même auteur dans les propositions ci-après :

1° en général aucune indemnité n'est due aux vic-

times de dommages occasionnés par l'exercice de la puissance publique.

2° réparation est toujours accordée aux victimes de dommages occasionnés par des actes de gestion.

3° si les dommages sont causés dans la gestion des services publics de l'Etat, le principe de la responsabilité administrative a sa source non dans le Code civil, mais dans les considérations d'équité. Les réclamations doivent être portées devant la juridiction administrative.

Si les dommages sont causés dans la gestion du domaine privé de l'Etat ou dans les services publics départementaux ou communaux, les réclamations fondées sur l'art. 1384 C. civ. peuvent être portées devant les tribunaux judiciaires.

Cette jurisprudence ainsi résumée par l'éminent Professeur a pour base, quand il s'agit de dommages causés par les fonctionnaires de l'Etat dans la gestion des services publics, non le droit civil, mais l'équité, et ce, de l'avis de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat.

L'auteur fait remarquer que l'évolution est incomplète, inachevée et qu'elle devra tendre notamment à la réparation des dommages ou « des injustices trop flagrantes provenant de l'exercice illégal ou anormal de l'autorité ». A ce sujet M. Berthélemy ajoute (1) : « Il est évidemment désirable que les victimes d'actes

(1) *Traité élémentaire de droit administratif*, 3^e édit. 1905, p. 84, n° 1.

d'autorité anormaux ou illégaux puissent, en quelques hypothèses dont l'examen discrétionnaire peut être laissé au Conseil d'Etat, obtenir réparation des dommages subis. Il vaudrait mieux, à la vérité, qu'avancé dans la voie ouverte par la loi du 8 juin 1895 sur la réparation des erreurs judiciaires, et donnant de plus nombreuses applications aux principes qui l'ont alors déterminé, le législateur précisât, en des textes spéciaux, les cas de responsabilité. Tant qu'il ne l'aura pas fait, la jurisprudence prétorienne que paraît inaugurer le Conseil d'Etat peut être saluée comme un généreux effort pour suppléer à l'insuffisance de lois nécessaires ».

C'est par là que nous terminerons en rappelant que dans la question que nous venons d'étudier, la responsabilité de l'Etat est basée, non sur un dommage dont l'Etat doit la réparation parce que ses agents en sont les auteurs, mais parce qu'ayant l'obligation de l'empêcher, il n'a pas pu y parvenir, pour quelque cause que ce soit. A ce point de vue, l'adoption d'un texte établissant cette responsabilité déborderait encore la jurisprudence qui n'admet la réparation que quand le dommage a été causé par un acte des agents de l'Etat. Mais, par contre, l'existence de cette jurisprudence constitue un argument dont s'est servi M. Fessard, ainsi que nous l'avons vu, pour combattre l'objection faite par les adversaires du projet quand ils invoquent le principe d'irresponsabilité de l'Etat.

CONCLUSION

Tel est l'état actuel de la question.

Nous avons parcouru les différentes étapes par lesquelles elle a passé. Sans remonter au delà de la loi de vendémiaire, nous avons vu que, conformément à ce qui s'est produit pour les délits privés, l'idée de réparation n'est pas apparue tout d'abord. Les législations primitives ne visent pas à réparer un fait qu'elles déclarent nuisible et dangereux, parce que dommageable. Elles cherchent à empêcher de le commettre, croyant qu'on peut l'obtenir. Pour cela, elles édictent soit contre l'auteur, soit contre ceux qui, considérés comme capables de l'empêcher, ne l'ont pas fait, ou bien une peine proprement dite, ou bien une diminution de patrimoine ou les deux à la fois. On compte que la crainte d'un châtiment quelque fois hors de proportion avec le délit suffira à maintenir les individus dans le devoir, ou comme dans notre hypothèse, à les forcer à accomplir l'obligation mise à leur charge, c'est ce que fit la loi de vendémiaire an IV.

Jusqu'ici, l'évolution de notre idée cadre à peu près avec l'évolution générale de l'idée de délits et de responsabilité. Mais bientôt le maintien de l'ordre étant assuré par des moyens moins primitifs, aucune obligation effective n'incombant plus aux particuliers, à ce point de vue, l'obligation de réparer des dommages causés par des attroupements, auxquels ils peuvent ne pas avoir concouru, apparaît comme une iniquité, comme une monstruosité intolérables, des innocents, au moins présumés, ne devant jamais payer pour les coupables. Cependant, en raison des conditions dans lesquelles les faits se sont produits, les coupables n'étant pas connus, ne pouvant pas l'être, la question se pose de savoir si quelqu'un, et qui, sera responsable de ces actes anonymes puisqu'ils ont pour auteurs des groupes d'individus. La notion, le sentiment de la justice sont désormais trop développés pour qu'on puisse proclamer l'irresponsabilité qui laisserait les dommages retomber de tout leur poids sur les victimes. D'autre part, cette idée et ce sentiment ne sont pas assez développés pour que l'idée de réparation puisse être isolée de celle de faute. Alors triomphe une solution moyenne, mitigée de réticences plus ou moins logiques, mais qui permet d'assurer de manière convenable la réparation de ces dommages. On déclare responsable la commune et ce, sans texte législatif, au moyen de simples décisions de jurisprudence. La base de sa responsabilité est qu'elle a la police dans ses attributions et que si des

attroupements se sont produits, ont commis des dégâts, elle devait les prévenir. Elle est donc en faute. C'est pour cette raison qu'elle doit réparation aux victimes.

Mais ce système ne s'est développé que peu à peu, péniblement. On y a apporté des restrictions diverses cherchant tout d'abord à distinguer entre le but poursuivi par les attroupements. Quand ils avaient un but nettement politique et révolutionnaire, on déchargeait le plus souvent les communes de toute responsabilité, les dommages restant à la charge des victimes.

Puis on restreignit un peu cette exception en la limitant à la commune siège du gouvernement.

Ce fut l'œuvre de la jurisprudence avant la loi de 1884.

Cette loi vint régulariser la situation, édicter un texte adoptant et fixant les solutions de la jurisprudence. Elle vint aussi les systématiser. Partant de l'idée que la commune devait aux habitants la tranquillité et la sécurité, elle déclara cette personne morale responsable des dégâts causés par des attroupements quand leurs auteurs seraient inconnus. L'obligation de réparation apparaissait donc bien nettement dans un texte. Mais comme elle reposait sur une idée de faute, elle devait nécessairement comporter des restrictions quand il n'y aurait pas faute. Et on prévoyait au moins trois cas dans lesquels il n'y aurait pas, il ne pourrait pas y avoir faute, par conséquent pas réparation. L'un de ces trois

cas constituait une anomalie telle, aboutissait à une injustice si criante, son application heurtait si directement des idées nouvelles qui tendaient de plus en plus à prévaloir et à se généraliser qu'on fût amené à en proposer la modification dans le but de limiter, de réduire au strict minimum les cas où les dommages, ayant les causes indiquées, resteraient sans réparation.

On ne s'occupa point des deux autres cas dans lesquels la commune était déclarée irresponsable, parce que l'un ne s'était pas présenté depuis la loi de 1884, parce que l'autre ne constituait en fait, qu'une exception théorique à l'obligation de réparation mise à la charge de la commune, étant données ses conditions légales d'application et la manière dont l'interprète la jurisprudence.

Et désormais, cette obligation de réparer prévaut tellement sur toutes autres considérations qu'au cours des discussions, soit de la loi qui établit la responsabilité mitigée de la commune, soit des propositions ayant pour objet d'assurer la réparation des dommages même quand la commune n'a pas la disposition de la police et de la force armée, soit à l'occasion de réparations exceptionnelles que l'on consentait en dehors des cas où elles étaient dues, on a été amené à envisager des moyens plus efficaces de l'assurer. Et ainsi on est arrivé petit à petit, étape par étape à la responsabilité de l'Etat. Elle n'est pas admise, elle est proposée. Il est infiniment probable qu'elle s'imposera, dans notre hypothèse,

comme elle s'est imposée en cas d'erreurs judiciaires, en cas de responsabilité des instituteurs pour accidents survenus à leurs élèves.

Telle est l'évolution ; M. Batbie proposait en 1884, que l'on fit une loi d'ensemble. Le Ministre de l'Intérieur lui opposait une impossibilité théorique de rendre l'Etat responsable envers les individus. La loi d'ensemble n'a pas été faite. Mais des solutions particulières ont été admises, se sont imposées. Et il est à prévoir qu'à défaut de cette loi d'ensemble, qui aurait réglé la question pour longtemps et aurait empêché qu'elle revint ainsi constamment en discussion, en matière d'attroupements et de rassemblements, ce sera, dans un délai plus ou moins éloigné, en définitive, la responsabilité de l'Etat qui sera le terme nécessaire de la longue évolution que nous venons d'exposer et que nous avons tenté de résumer dans cette conclusion.

Vu : le Président,

EM. ALGLAVE.

Vu : le Doyen,

CH. LYON CAEN.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris.

G. LIARD

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
------------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

Responsabilité des habitants.

Chapitre I. — Période antérieure à la Révolution	7
Chapitre II. — Pendant la Révolution jusqu'à la loi du 10 vendémiaire an IV.	16
Chapitre III. — Loi de vendémiaire an IV	31
Section I. — Circonstances dans lesquelles elle intervient.	31
Section II. — Analyse de la loi	37
Chapitre IV. — Critiques auxquelles a donné lieu la loi du 10 vendémiaire an IV	48

DEUXIÈME PARTIE

Responsabilité de la commune.

Chapitre I. — Période antérieure à 1884	57
Chapitre II. — Critique de la jurisprudence et apparition d'un principe nouveau comme base de la responsabilité	70
Chapitre III. — La loi de 1884	76

TROISIÈME PARTIE

Développement de l'idée de responsabilité de l'Etat.

Chapitre I. — Application de la loi de 1884.	99
Section I. — Premier cas d'irresponsabilité de la commune : absence de faute de sa part, toutes les mesures ayant été prises à l'effet de prévenir et de réprimer les attroupements et rassemblements. Preuve à fournir	103
Section II. — Deuxième cas d'irresponsabilité de la commune : quand elle n'a pas la disposition de la police locale et de la force armée	123
Chapitre II. -- Propositions ayant pour but d'établir la responsabilité de l'Etat dans le cas de l'art. 108, 2 ^o	137
Chapitre III. — La responsabilité de l'Etat	176
CONCLUSION	189

FIN DE LA TABLE

